# Interim Evaluation of the Treasury Board Evaluation Policy

## Evaluation Report

Centre of Excellence for Evaluation
Treasury Board Secretariat of Canada

January 2003

---

## Table of Contents


- EXECUTIVE SUMMARY
- 1.0 INTRODUCTION
  - 1.1 SCOPE OF INTERIM EVALUATION
  - 1.2 EVALUATION ISSUES
  - 1.3 EVALUATION METHODOLOGY
- 2.0 THE EVALUATION POLICY
  - 2.1 REQUIREMENTS OF THE POLICY
  - 2.2 CONTEXT
  - 2.3 RESPONSIBILITIES FOR POLICY IMPLEMENTATION
- 3.0 INTERIM EVALUATION FINDINGS
  - 3.1 PROGRESS IN IMPLEMENTATION
  - 3.2 GAPS TO FULL IMPLEMENTATION
  - 3.3 CHALLENGES FOR IMPLEMENTATION
  - 3.4 CEE ROLES AND RESPONSIBILITIES
- 4.0 CONCLUSIONS
  - 4.1 PROGRESS IN IMPLEMENTATION
  - 4.2 CHALLENGES AND BARRIERS TO IMPLEMENTATION
  - 4.3 CEE ROLES AND RESPONSIBILITIES

## Executive Summary

The purpose of the interim evaluation is to report on the progress made to date in implementing the new Evaluation Policy (the Policy). Concurrent with Policy approval, Treasury Board funded the first two years of a four-year program with funding for years three and four being contingent on the results of an interim evaluation. Timing of this interim evaluation falls in the early stages of the implementation process, with the field work occurring between 12 and 18 months after implementation. By most standards, this interim evaluation has occurred relatively early in the life of the revised Evaluation Policy. As a result, the evaluation necessarily focuses on issues of implementation rather than policy impacts.

105-03710/

The evaluation study was conducted by external consultants and was based on methods outlined in the Results Based Management and Accountability Framework (RMAF) for the Policy (i.e., survey of departments, case studies, and interviews with representatives from departments, external stakeholder organizations and TBS program sectors). The RMAF was developed jointly by the Centre of Excellence for Evaluation (CEE), the office within the Treasury Board Secretariat established to assist with policy implementation, and the broader evaluation community in the federal government, as represented by a working group of Heads of Evaluation.

The primary evaluation issues for the interim evaluation included:

- **Issue #1**: How much progress has been made in implementation?
- **Issue #2**: How much is left to do to achieve full implementation?
- **Issue #3**: What are the specific challenges in implementing the Policy in the short- and long-term?
- **Issue #4**: What is the most appropriate role(s) of the CEE in implementing the Policy?

## Findings for Progress and Gaps in Implementation (Issues #1 & #2)

The results of the evaluation first indicate that the status of Policy implementation varies significantly between departments and agencies. Many of the smaller agencies report having a very limited or non-existent evaluation function. Among the medium and large departments, some are just starting to implement the new Policy, while others report being well beyond the half-way mark in implementation at present. As can be expected, greatest progress has been accomplished in departments that had a more mature function prior to the introduction of the revised Policy.

Evaluation findings further indicate that:

- 39 (or 93%) out of the 42 departments/agencies with an evaluation function

have an active Audit and Evaluation Committee, of which 33 (85%) are chaired by Deputy Heads or an equivalent.

- Half of the departments and agencies that responded to the survey have an evaluation plan approved for 2002-03 (23% increase over 2001-02).
- Over the last two years, 27% of all evaluation studies (involving 54% of large departments/agencies) have moved beyond the traditional program areas to cover broader government policies and initiatives.
- Productivity in terms of RMAFs and evaluation studies has increased significantly within the past two years.
- Performance measurement studies have been increasing. Because of RMAFs, there is anticipation of a higher level of integration of performance measurement and evaluation than previously occurred.

Prior to the establishment of the Policy, there was an acknowledged capacity gap in the evaluation functions in many of the departments and agencies. The interim evaluation shows that departments have been investing in the evaluation function, and that while the number of FTEs has increased from 230 to 286, there is still a considerable shortfall in professional evaluators (105 FTEs) necessary to achieve a mature evaluation function in departments and support the Evaluation Policy requirements.

Evaluation findings further indicate that:

- There remains minimal evaluation capacity in some large departments, while small agencies generally have no evaluation resources.
- There are issues around the timing and focus of evaluations, often preventing their use for decision-making during the TB submission process.
- Given the revised Evaluation Policy has been in place since April 2001, it is too early to determine whether RMAFs are being adequately implemented, and are actually improving the quality of performance measurement and evaluation work.
- Demands for evaluation work from program managers within departments is at times beyond what the evaluation function as it is currently resourced can deliver.
- Medium and large departments report that it would take a substantial period of time to evaluate all programs, policies and initiatives covered under the Evaluation Policy. For example while 11 out of 24 medium and large departments indicate that it would take under 6 years to complete evaluations of all programs, policies and initiatives covered by the Policy, 13 out of 24 departments report that it would take between 6 to 10 years.

## Conclusions for Progress and Gaps in Implementation (Issues #1 & #2)

Given the interim evaluation was conducted at this early stage in the life of the Evaluation Policy, reasonable progress in the implementation of the Policy has been made. This progress has been attained despite various challenges such as:

- the required re-building and/or repositioning of the function within many departments; and
- a significant shortfall in the number of qualified evaluators currently operating within the field in the federal government.

Moreover, progress in implementation is markedly lagging among the small agencies, most of which have little or no evaluation capacity. To date, most of the measured progress in the implementation of the Policy has occurred among the medium and large departments which had some evaluation capacity prior to the implementation of the Policy. Smaller agencies continue to lack the capacity to address the requirements of the new Policy. Additional considerations should be made to ensure that the smaller agencies are aware of the Policy, familiar with the CEE and their services/products, and have the necessary support to implement the aspects of the Policy that are relevant for them given their specific operating requirements.

## Findings for Challenges to Full Implementation (Issue #3)

There are significant challenges to the implementation of the new Policy. These include:

- Many departments are in the process of rebuilding or establishing an appropriately resourced evaluation function.
- Demographics of current evaluation professionals within the federal government, and the demand for qualified evaluators, have had a major impact on efforts to recruit as well as build and maintain capacity.
- Given the relatively small size of the evaluation community, traditional federal government approaches to recruitment, training and professional development may not be appropriate or effective.
- Full implementation of the Evaluation Policy will require a "cultural shift" within many departments. This shift includes changing and evolving roles for program managers, the evaluation function, and senior management. Successfully creating the new culture will require time, resources and support from senior managers.
- The "managing for results" environment, combined with the requirements of the Transfer Payments Policy, is creating large demands for the evaluation function to use its expertise in performance measurement and evaluation framework development to support program managers.

## Conclusions for Challenges to Full Implementation (Issue #3)

The level of increased productivity of the function over the past 18 months that is documented in this interim evaluation study may not be sustainable unless considerable effort is made to redress budget and human resources gaps that currently exist.

Projected workloads are forecast to increase at a rate of approximately 200% over the

upcoming two years while the number of evaluation staff is expected to increase by only 20-30% over the same time period. This increased demand for productivity from the function following the implementation of various policies (primarily the Evaluation Policy itself and the Transfer Payments Policy) and approaches to measuring results will require commensurate increases in both budgets and personnel to ensure that the productivity level is sustained. In building the capacity of the function across government, it will remain important that departmental support for the evaluation function is sustained beyond full implementation of the Policy.

Advancement in addressing community development issues such as retention, training, and professional development will require creativity and going beyond a traditional federal government approach to recruiting and training professionals. The relatively small size of the community will require ongoing partnerships and networks to be developed and maintained with external professional evaluation associations, and internal evaluation groups. While initially resource intensive, this approach is likely to address these issues more quickly than with traditional federal government methods for the recruitment and training of professionals.

## Findings for CEE Role and Responsibilities (Issue #4)

There is currently a strong need identified for a coordinating and advisory organization like the CEE to support and guide policy implementation, since the evaluation community is facing a number of challenges.

Full implementation of the Policy will require a cultural shift in many departments in order to create an environment where managers take the initiative to embed the practice of evaluation into their work. CEE can play a leadership role in assisting departments with implementing this cultural shift, recognizing that a fundamental change of this nature will require time, resources, and senior level support.

Roles identified by departments and agencies during the interim evaluation study included:

- Providing leadership and being an advocate for the Evaluation Community within the Government of Canada.
- Providing advice and guidance for Policy implementation.
- Building evaluation capacity in departments and agencies.

Among stakeholders outside the evaluation groups within departments and agencies (e.g., TBS Program Sectors, Office of the Auditor General, evaluation professional associations), there is strong support for an increased involvement of the CEE in:

- Monitoring and reporting on evaluation capacity and policy implementation within the federal government.
- Reviewing evaluation reports supporting TB submissions.
- Supporting the TBS budget office role.

### Conclusions for CEE Role and Responsibilities (Issue #4)

There is a strong need for the CEE to continue to play a leadership role in assisting the evaluation community in implementing the Policy. To date, the CEE has been successful in this role, taking into consideration the number of challenges it has faced in the past 18 months. There are clear indications from the interim evaluation study that for additional progress to be attained in implementing the Policy, the evaluation community is looking for centralized leadership, similar to that assumed by the CEE in the initial stages of the Policy implementation. The main areas that will require ongoing leadership are in advocating the importance of evaluation to Senior Managers, continuing to assist in system-wide capacity building, training, tools and guides for supporting policy implementation, and identifying best practices for dissemination within the community.

A role that the CEE must emphasize over the next two years is its support of the Secretariat in the use of evaluation results for decision-making purposes. Interviews conducted with key informants from the Secretariat Program Sectors highlight a need for increased support from the CEE in assisting in analysis of RMAFs and evaluations supporting submissions. The need for this support will likely increase substantially within the next two years given the anticipated significant increases in numbers of evaluation studies during the period, and in consideration of the proposed development of a Budget Office role for the Secretariat.

## 1.0 Introduction

The purpose of the current report is to present a summary of the findings for the interim evaluation of the Treasury Board Evaluation Policy, which came into force in April, 2001. This section provides a background to the evaluation including the scope, issues and methods used for the evaluation. Section 2.0 contains a background to the Evaluation Policy. Findings from the interim evaluation are included in Section 3.0. Finally, conclusions for consideration are provided in Section 4.0.

## 1.1 Scope of Interim Evaluation

The purpose of the interim evaluation is to report on the progress made to date in implementing the new Evaluation Policy (the Policy) in the 87 departments and agencies subject to the Policy. To assist in the implementation of the Policy, Treasury Board funded the first two years of a four-year program with funding for years three and four being contingent on the results of an interim evaluation. The Treasury Board Ministers also established a Centre of Excellence for Evaluation (CEE) to assist with policy implementation, particularly with respect to capacity building. Timing of this interim evaluation falls in the early stages of the implementation process. As a result, the evaluation necessarily focuses on issues of implementation rather than policy impacts. As stated in the Results-based Management and Accountability Framework (RMAF) developed for the Policy:

"18 months is insufficient time to fully implement the Evaluation Policy or assess its impacts. However, given the need to assess whether to extend Business Case funding to a third and fourth year, some preliminary assessments will need to be made"[1]

The scope of the interim evaluation is the assessment of the progress accomplished so far in terms of the implementation and early outcomes of the Policy.

## 1.2 Evaluation Issues

The main evaluation issues addressed by the interim evaluation are those that have been outlined in the RMAF for the Policy. Again, given the timing of the evaluation, the present study emphasizes the extent of the progress made to date on developmental or implementation objectives. The evaluation issues are presented in Table 1, below, with associated sub-issues.

### Table 1 - Issues and Sub-Issues for Interim Evaluation

**Issue #1**: How much progress has been made in implementation?

- What is the current status of implementation of the Evaluation Policy?
- Have departments made progress in implementing ongoing performance measurement?
- What are current departmental evaluation practices?
- Have departments been able to provide adequate evaluation capacity?
- Is the evaluation function producing information and results that are integrated with departmental decision-making?
- Has the Policy contributed to improved design, implementation and resourcing of programs, policies and initiatives?
- Are external agencies using evaluation and performance monitoring results for decision-making?

**Issue #2**: How much is left to do to achieve full implementation?

**Issue #3**: What are the specific challenges in implementing the Policy in the short- and long-term?

**Issue #4**: What is the most appropriate role(s) of the CEE in implementing the Policy?

## 1.3 Evaluation Methodology

The methodology used for the interim evaluation incorporated three lines of evidence as outlined in the RMAF for the Policy. These lines of evidence included a survey of the evaluation community, key informant interviews, and case studies. Each method was developed and implemented by an external consultant.

#### 1.3.1 Survey of the Evaluation Community[2]

To collect detailed information on the current status of evaluation functions within federal departments and agencies, a survey of the evaluation community was conducted during June and July of 2002. A questionnaire addressing a wide range of issues related to individual organizations' evaluation functions and the CEE was mailed to each of the 87 federal government departments and agencies subject to the Policy. Two forms of the questionnaire were used based on the size of the organization and its evaluation capacity. A longer form of the questionnaire (referred to as the standard template) was sent to 44 large- and medium-sized departments known to have had some existing evaluation capacity at the time of survey administration. A shorter form (referred to as the smaller agency template) was sent to 43 smaller agencies that were believed to have little or no evaluation capacity at the time of the survey administration. Determination of the appropriate survey to administer was based on information about the evaluation community managed by the CEE. The shorter form was designed to capture and account for the smaller agencies' unique size, needs and environment, while limiting their reporting burden. In the case of departments and agencies receiving the longer form, Heads of Evaluation received and were requested to complete the survey. This was also the case in smaller agencies where a Head of Evaluation was clearly identified; where the position did not exist, the Senior Financial Officer received the form and was requested to complete it on behalf of the agency.

An overall response rate of 72% was achieved. This included a 93% response rate from the large and medium departments (41 returns), and a 51% response rate from small agencies (22 returns).

### 1.3.2 Key Informant Interviews

Key informant interviews were conducted with representatives from 16 departments and agencies, Program Sectors of Treasury Board Secretariat (TBS), the Office of the Auditor General (OAG), and the Canadian Evaluation Society (CES). This approach was deemed essential to obtain information on the implementation of the Policy and on the capacity of the evaluation function to support decision-making in the context of Results-Based Management. In total, 61 individuals participated in the interview process.

Interviews were conducted using a semi-structured interview guide based on the evaluation issues. Key informants were provided with a copy of the interview guide prior to the interview to review and prepare their responses. Interviews were conducted from July through October 2002.

Departments selected to be interviewed included a cross-section of large, medium and small departments and agencies with varying levels of capacity ranging from minimal through to strong capacity for evaluation. For each department or agency selected, the evaluation team attempted to interview the director of evaluation, the director general responsible for evaluation, and the deputy minister or assistant/associate deputy minister. In total, 44 departmental representatives participated in key informant interviews. This included 19 directors of evaluation or evaluation managers, 12 directors general responsible for the evaluation function, and 13 senior managers at the deputy, associate deputy or assistant deputy level.

Interviews were also conducted with representatives from the TBS Program Sectors, the OAG, and the CES.

#### 1.3.3 Case Studies[4]

To provide more detailed qualitative information on issues such as use of evaluation by program managers and quality of evaluation reports, eight case studies were conducted with medium and large departments. The criteria used to select departments for inclusion in the case study portion of the interim evaluation included:

- a function well-enough established to permit analysis of evaluation products produced throughout the department;
- representation from policy-based as well as program-delivery organizations;
- a cross-section of departments involved in scientific, social, administration of justice and cultural policy and programs; and,
- to the extent possible, medium as well as large departments and agencies.

For each case study, the participating department was asked to provide up to three evaluation studies or RMAFs that had been completed within the past year. The case study team reviewed these reports, and conducted interviews with both program managers and evaluation managers involved with the selected studies.

## 2.0 The Evaluation Policy

On April 1, 2001, Treasury Board issued revised policies for the Evaluation and Internal Audit functions within the federal government. These revised policies replaced the TBS Review Policy, which had previously provided policy direction to both functions. In approving the revised Evaluation Policy (the Policy), Treasury Board Ministers identified a four-year implementation strategy and provided funding for the first two years. The Ministers also established a Centre of Excellence for Evaluation (CEE) within the Secretariat, to assist in, and monitor the success of, government-wide implementation of the Policy. While a portion of the two-year funding ($2.8 million) supported the establishment of the CEE, the bulk of the resources ($8.6 million) were directed to departments and agencies subject to the Policy (see Table 2, below). Treasury Board Ministers also directed that both revised policies were to be assessed after 18 months (Autumn of 2002), and fully evaluated at five years (2005/2006). Decisions on funding for the third and fourth years of the implementation strategy were to be contingent on the findings of the 18-month assessment of the Policy

### Table 2 - Funding for initial two years of implementation of Policy

| | Departments and Agencies | Centre of Excellence for Evaluation | Total |
|---|---|---|---|
| 2001-02 | $3.2M | $1.4M | $4.6M |
| 2002-03 | $5.4M | $1.4M | $6.8M |
| Total | $8.6M | $2.8M | $11.4M |

## 2.1 Requirements of the Policy

The objective of the revised policy is *"to ensure that the government has timely, strategically focused, objective and evidence based information on the performance of its policies, programs and initiatives to produce better results for Canadians."*

In support of this objective, key requirements of the revised policy are:

- **A required capacity, integrated with senior management.** Deputy-heads are to establish an appropriate evaluation capacity. They should appoint a senior head of evaluation, and establish an evaluation committee with a senior departmental executive to chair it. Departments/agencies may still combine audit and evaluation functions in one branch.
- **Increased Scope.** Evaluations are now to cover policies, programs and initiatives, rather than just the traditional program areas. Further, they are to cover any of these delivered through partnership mechanisms (inter-departmental, inter-governmental, etc.).
- **Increased Emphasis on Performance Monitoring & Early Results.** Departments are to embed the discipline of evaluation into the life-cycle of programs, policies and initiatives to:
  - Develop results-based management and accountability frameworks (RMAFs) for new or renewed policies, programs and initiatives.
  - Establish ongoing performance monitoring measurement practices.
  - Evaluate issues related to early implementation and administration of the policy, program, or initiative.
  - Evaluate issues related to relevance, results, and cost-effectiveness.

To this end, Heads of Evaluation are to work with managers to help them enhance design, delivery and performance measurement.

- **Strategic Planning for Evaluation.** To ensure the most effective balance of evaluation work, and to best serve department and government priorities, departments/agencies should develop a strategically focused evaluation plan.
- **Integration with Management and Strategic Decision-making.** The policy defines factors contributing to success of evaluation, including establishing a conducive environment where managers embed the practice of evaluation into their work; and where evaluation discipline is used in synergy with other management tools to improve decision-making. Heads of Evaluation are to work to ensure that evaluation in their organization is healthy with respect to these factors. To this end, there is an emphasis on objectivity of the evaluation function, not independence.
- **Revised Standards of Practice.** The policy includes a simplified and consolidated set of guidelines for professional practice in evaluation.

## 2.2 Context

#### 2.2.1 Background

The introduction of the new Evaluation Policy occurred in a climate of renewal for the Federal Public Service. "The revised policies on internal audit and evaluation are part of the Government's ongoing commitment to continuous management improvement and accountability," (Minister Robillard, Feb. 14 Press Release). The new policies were the result of parallel reviews on the state of the Evaluation and Internal Audit functions, conducted in 2000, that included public and private sector consultations.

#### 2.2.2 Focus on Serving Results-based Management

Improved internal audit and evaluation support overarching policy on modern management, as articulated in Results for Canadians: A Management Framework for the Government of Canada[5].

The revised policy situates the evaluation function as a key enabler to managing for results, as it supports program managers' efforts to track and report on actual performance and helps decision makers objectively assess the results of policies, programs and initiatives. This distinguishes evaluation from internal audit, which provides assurances on a department or agency's risk management strategy, management control framework and information, both financial and non-financial.

#### 2.2.3 Acknowledged Capacity Gap

As with other functional communities within the Federal Public Service, the evaluation function is facing the challenges of renewal. The number of evaluators and the level of financial resources devoted to evaluation have declined significantly since the early 1990s. The TBS study conducted in 2000 that led to the introduction of the new policy, suggested that capacity was as low as 56% of the level needed to fully implement the proposed policy requirements[6]. In addition there is the reality of an aging public service, reflected in the evaluation community, and associated forecasted high departure rates among experienced evaluation staff.

Within the context of the recognized reduced capacity for evaluation, the revised policy additionally requires an increase in the scope of activity to be undertaken by the function.

#### 2.2.4 Pressure from Related Policies

Another important environmental factor for implementation of the revised policy is the pressure on capacity created by other related policies related to risk management and results-based management. Two policies in particular have had significant impact.

**Transfer Payments Policy**

Treasury Board's recent Transfer Payments Policy (TPP) requires the development of Results-based Management Accountability Frameworks (RMAFs) for all department / agency grants and contributions programs, before they can be approved. Assisting in

the development of RMAFs is now a relatively new, primary focus of the evaluation function in many departments and agencies. As each RMAF defines requirements for future results reporting, another result of the TPP is an increase in future workloads associated with performance monitoring and evaluation of these programs.

#### Active Monitoring Policy

As a key component of "Results for Canadians", the Active Monitoring Policy requires departments to monitor management practices and controls used to deliver programs. The intent is to ensure early warning and effective control, without returning to the command and control approach of years past. Implementing active monitoring means increased demands on the role of the evaluation function in each department.

## 2.3 Responsibilities for Policy Implementation

Responsibility for implementing the Evaluation Policy is shared among all stakeholders. It is a partnership between Treasury Board Secretariat and departments and agencies. Within departments, success is not the sole responsibility of Heads of Evaluation - departmental senior managers and program managers each have a role in ensuring a supportive environment "where managers embed the practice of evaluation into their work" and "where evaluation discipline is used in synergy with other management tools to improve decision-making." Within Treasury Board, the CEE and other parts of TBS must work together in supporting the evaluation community and in "using the products of evaluation to support decision making at the centre.[7]" This partnership is also an integral part of the joint effort to implement Active Monitoring of programs, policies and initiatives by the federal government.

#### 2.3.1 Centre of Excellence for Evaluation (CEE)

The CEE was established to: provide leadership for the evaluation function within the federal government; take initiative on shared challenges within the community, such as devising a human resources framework for long-term recruiting, training and development needs; and, provide support for capacity building, improved practices, and a stronger evaluation community within the federal Public Service.

The mandate and role of the CEE were derived from broad directional statements in the revised policy. The focus of CEE activities has been primarily external, building evaluation capacity across the system and repositioning the evaluation function. The CEE identified a number of activities for the first two years of policy implementation and defined these in its strategic and operational plan (November, 2001). This plan also identified five core strategic areas that would guide the Centre's operations. These key areas covered policy implementation, monitoring, capacity building, strategic advice, and communication and networking.

As with the overall evaluation, the assessment of the CEE will look at the Centre's progress accomplished so far against its longer-term implementation goals. This assessment covers the first eighteen months of operations.

## 3.0 Interim Evaluation Findings

The evaluation findings are presented in this section according to the primary issues addressed, namely:

- progress in implementation of the Policy;
- gaps that remain to full implementation;
- challenges to implementation; and,
- appropriate roles and responsibilities for the CEE.

## 3.1 Progress in Implementation

The focus of the interim evaluation is the progress made in the initial 18 months in implementing the Policy. Progress is assessed according to how departments and agencies have advanced in meeting the key requirements of the Policy such as: positioning the evaluation function within the organization so that it is viewed as a required capacity that is integrated with senior management; increasing the scope of evaluations; increasing the emphasis placed on performance monitoring and early results; strategic planning for evaluation; integrating evaluation with management and strategic decision-making; and, ensuring that standards of practice are maintained in evaluation work.

### 3.1.1 Current status of implementation of the Policy

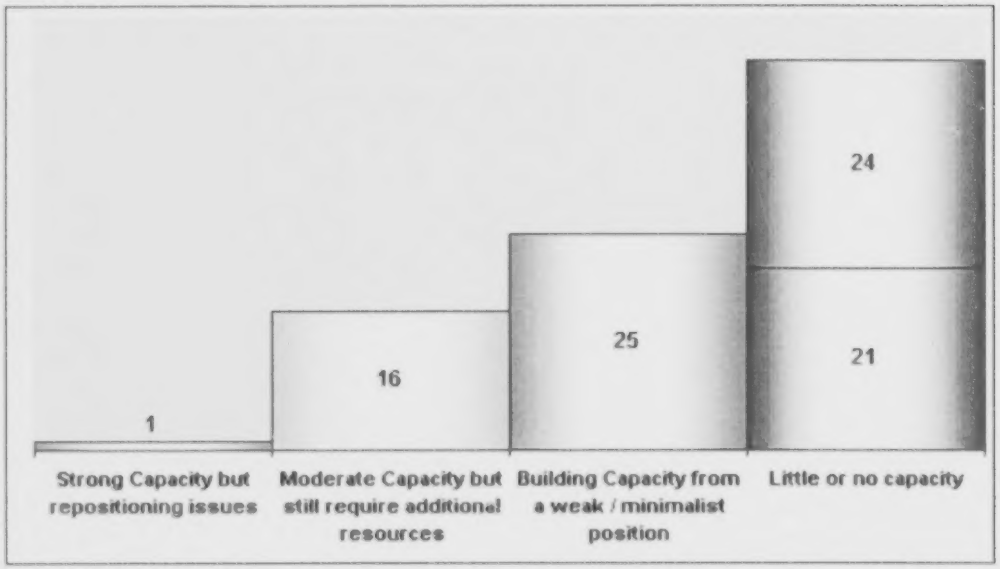
The status of implementation varies significantly between departments and agencies. Many of the smaller agencies report having a very limited or non-existent evaluation function. Among the medium and large departments, some are just starting to implement the new Policy, while others report being well beyond the halfway mark in implementation at this point.

Departments and agencies were asked a number of questions on the survey, in the key informant interviews and during case studies, to gauge current evaluation infrastructure and capacity. Having a robust evaluation infrastructure requires a Treasury Board Evaluation Policy that is fully implemented and well understood, not only by professional communities of evaluators, but also by program managers across the federal government. It also requires having accountability structures in place within the department or agency such as an active Internal Audit and Evaluation Committee, as well as an approved Evaluation Plan that is relevant and implemented (regular updating on targets and objectives, and follow-up on approved recommendations in evaluation reports). Finally, it involves Deputy Heads making a commitment to appropriate levels of resourcing for the function to ensure that evaluation is embedded in management culture, and that functional staff are adequately trained to support policy implementation.

The results of the study show that approximately one-half of the departments and agencies subject to the policy have an active evaluation function. Based on the survey data, 42 out of 87 departments/agencies have an active evaluation function where there are current, dedicated evaluation resources in the form of an evaluation budget and dedicated FTEs.

Within those organizations that report an evaluation function, there is a wide range of strong, adequate and weak evaluation capacity. As illustrated in Figure 1 below, based on these indicators from the survey of the evaluation community, only one department can be classified as having strong evaluation capacity for full implementation of the Policy. Another 16 departments have moderate capacity, but indicate they still required significant additional resources to reach a steady evaluation state that would be consistent with full implementation of the Policy. A further 25 organizations are starting from a weak or minimalist position but are working towards building their capacity and will require considerable time and support to attain full implementation of the Policy. Small agency respondents (n=21) indicated little or no evaluation function. The remainder of the evaluation community (24 non-respondents among the small agencies) can be assumed to have little or no evaluation capacity.

**Figure 1 - Assessed Evaluation Capacity (source: survey data)**




*Note: "Little or no capacity" includes both respondents (n=21) and non-respondents (n=24)*

Interview results indicate that the main distinguishing factor, with regard to which departments or agencies define themselves as being advanced in implementation, is the maturity of the evaluation function prior to the establishment of the new Policy. Those departments that reported having relatively mature evaluation functions prior to the establishment of the Policy report that their functions remain stable and are increasing in capacity under the implementation stages of the Policy. In contrast, departments that report that they are in the initial stages of implementation also tend to either report having had under-developed evaluation functions prior to the implementation of the Policy, or that the evaluation function within the department has

been undergoing major changes within the past two years with activities such as restructuring and repositioning within the department.

Findings from the case studies generally supported the information collected during key informant interviews and survey. The case studies focused on departments that for the most part had relatively mature evaluation functions prior to the implementation of the Policy. Across the eight medium and large departments which participated in the case studies, the case studies found that implementation was relatively advanced, with many of the objectives of the Policy being met in the recent evaluation work that was presented to the study team for examination. In each department, the evaluation function was found to be producing credible evaluation results that meet Treasury Board Standards, and that have or will assist in managing for results. Based on the case studies, progress in meeting many of the objectives of the Policy have been significant among the eight departments.

#### 3.1.2 Evaluation Scope

One requirement of the new Policy is to increase the scope of evaluation beyond traditional program areas to cover policies, programs and initiatives. Results from the survey and the key informant interviews demonstrate an increased scope of evaluation beyond the traditional areas of evaluation to cover policies, programs and initiatives. According to the survey, this component of the Policy has been implemented by approximately one-half of the medium and large departments. From the data collection templates, 54% of these departments have conducted evaluations of either policies or initiatives, accounting for 27% of the evaluations conducted within large departments. In the key informant interviews, some departments indicated that they are still at the stage of defining the evaluation domain and universe for their organizations. The case studies did not collect information directly on the changing scope of evaluation.

#### 3.1.3 Capacity of the Evaluation Function

Prior to the establishment of the Policy, there was an acknowledged shortage of resources and professional evaluators in the evaluation functions in many of the departments and agencies. The resources allocated to assist in the implementation of the Policy were in part intended to address this shortfall evident in many organizations. The establishment and support for sufficient evaluation budgets and an adequate evaluation workforce are necessary if evaluation functions are to meet key policy requirements. The interim evaluation found that departments are investing in the evaluation function above 2000 levels, and that while the number of FTEs has increased there remains a considerable gap in the number of evaluators required. Despite these challenges, the production of evaluations and performance measurement studies has steadily increased, with plans for considerable additional increases within the next two years. FTEs are however planned to increase at a significantly slower rate in comparison to the expected productivity of the function over the next two years.

##### Evaluation Budgets

Based on survey responses, the total evaluation budget in 2002/03 across the evaluation community is $42.4M. This represents an increase of $9.4M (or 28%) from an earlier evaluation budget estimate of $33M indicated in a 2000 study[8] conducted by

the Secretariat, just prior to policy implementation. Large and medium departments make up the majority of the budget, of which 65% or ($27.4M) of the total are concentrated in 11 organizations.

Small agencies represent only a small percentage of the total evaluation budget across government. Only three of the small agency respondents indicate they had a total evaluation budget of more than $50,000. Clearly, there is very little capacity and dedicated resources for evaluation across small agencies.

In 2002/03, departments invested almost $4M towards the function over the $5.4 million invested by Treasury Board in the Evaluation Policy Implementation Strategy. This indicates that while more could be done, departments have taken steps to rebuild the function. The distribution of the $4M investment is relatively even across the medium and large departments subject to the Policy, with 29 departments reporting an increase in investment in the current fiscal year.

**Evaluation workforce**

As demonstrated in Figure 2, FTEs have increased from 230 estimated in a Secretariat commissioned study that took place in 2000[5], to approximately 286 evaluators that were identified by respondents in the interim evaluation. This represents an increase of 24% in evaluation personnel over two years. Yet, according to departments, there remains a significant gap of approximately 40%, or 105 FTEs, that are required to support full Policy implementation.

**Figure 2 - Evaluation Workforce**

Table 3 contains the breakdown of current evaluators according to classification and

level. Of the current complement of 286 evaluators, 62% are localized in ten large departments. Approximately 19% of the total make-up of classifications and levels are considered to be at the junior evaluator level. Another 33% are at the analyst level, 28% are senior analysts and 6% are executives.

### Table 3: Breakdown of current evaluator complement (FTEs)

| | FTEs | % Total FTEs | Classifications & Levels |
|---|---|---|---|
| **Junior Analyst** | 53.8 | 18.8 | AS01-03, ES01-03 |
| **Analyst** | 94.0 | 32.8 | AS04-05, C001-02, ES04-05 |
| **Senior Analyst** | 80.7 | 28.2 | AS06-08, C003-04, ES06-07 |
| **Executives** | 17.4 | 6.1 | EX01-05 |
| **Other** | 40.3 | 14.1 | All other classifications |
| **Total** | 286.2 | 100.0 | |

A significant number of departments and agencies indicate they planned to engage in hiring activities over the next three years. This clearly signals that the community is taking steps to build capacity. As described in Table 4, survey respondents indicate that they were expecting to hire approximately 84 evaluators over the next three years, of which 52 will be new hires and 32 will be replacement hires.

### Table 4 - Staffing Actions (FTEs), 2002-2005

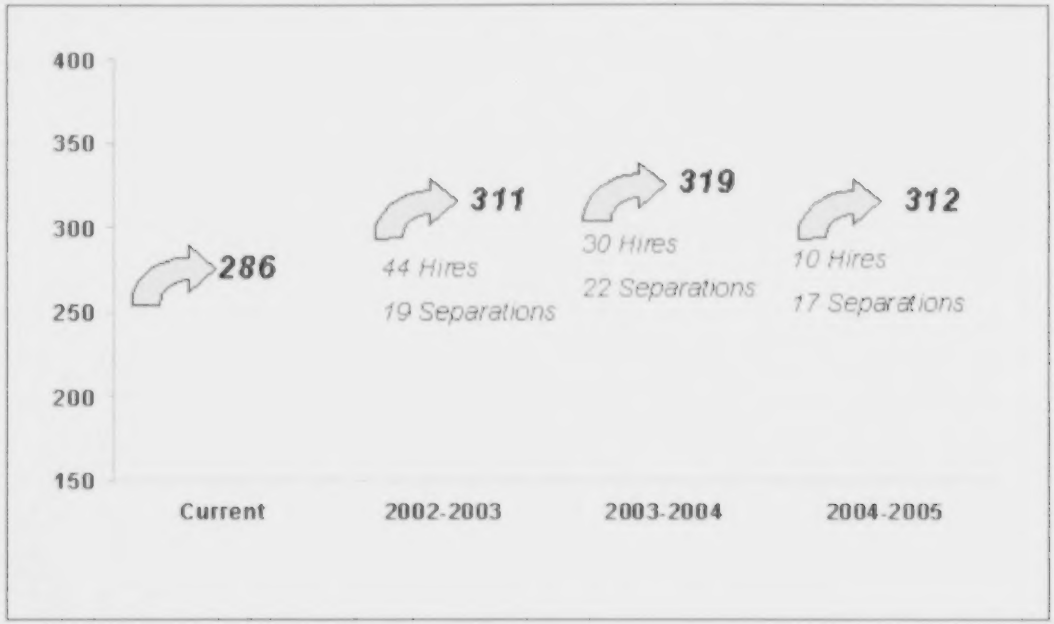
| | 2002/03 | 2003/04 | 2004/05 | Total |
|---|---|---|---|---|
| **Replacement** | 9.00 | 13.75 | 9.00 | 31.75 |
| **New Hires** | 35.00 | 16.00 | 1.00 | 52.00 |
| **Turnover** | 16.00 | 16.75 | 10.00 | 42.75 |
| **Retirements** | 3.00 | 5.00 | 7.00 | 15.00 |

Despite this anticipated activity, the evaluation community is only expected to grow by an additional 26 evaluators in the next three years. The community will peak at 319 evaluators in 2003/04 and slightly decrease to 312 by 2004/05. This is primarily due to a large number of expected departures including turnover (43) and retirements (32), over the next three years. It is not known what proportion of the turnover will involve moves between departments (i.e., evaluator remains within the evaluation community), and what proportion of turnover will actually be exits from the community. Regardless, the expected turnover and retirements will have a counter-balancing effect on expected hiring over the same period.

Figure 3 demonstrates that the net result of this activity is that there will remain a considerable gap of approximately 79 evaluators from the 391 required to reach a desired steady evaluation state, as indicated by survey respondents. The challenge will

be ongoing to overcome this gap as demand for experienced and qualified evaluators outweighs the current supply.

**Figure 3 - Projected FTE Trend 2002 - 2005**




It was recognized by most key informants at the level of manager/director/director general of the evaluation function that building evaluation capacity within departments will be a long process with significant challenges, given the current demographics of the evaluation community within the federal government and the high demand for evaluators.

Despite these capacity challenges that were identified in the survey and key informant interviews, the case studies found that the staff from the evaluation function played key roles in each of the evaluation studies and RMAFs. The roles ranged from taking the lead in projects, to providing assistance and support to program managers. In a few projects, the evaluation staff were able to step in and assume the lead in a project when the program managers either lacked sufficient expertise or had significant time constraints.

**Productivity - Evaluation Studies, RMAFs and Performance Measurement Studies**

As illustrated in Table 5, the productivity within the community is expected to increase significantly between 2001/02 and 2002/03. For example, RMAFs are scheduled to

increase from 57 to 181 (218% increase)[10], and planned evaluation studies from 85 to315 (272% increase)[11]. Performance measurement studies will also be increasing significantly from 45 to 92 (112% increase)[12]. This large increase in productivity is substantially higher proportionally in comparison to the estimated increase in FTEs over the same period of time. This raises issues over the actual sustainability of this sharp increase in productivity.

## Table 5 - Evaluation Work 2001/02 to 2002/03 (All respondents)

| | 2001/02 | 2002/03 |
|---|---|---|
| **Programs** | 309 | 455 |
| **Policies** | 30 | 47 |
| **Initiatives** | 98 | 135 |
| **Other** | 26 | 11 |
| **Total** | 463 | 648 |
| **RMAFs completed** | 192 | 181 |
| **Evaluation Reports (approved)** | 138 | 249[13] |
| **Evaluation Reports (Not yet approved)** | 36 | 65* |
| **Performance Measurement Studies** | 58 | 92 |
| **Other Substantive Studies** | 39 | 61 |
| **Total** | 463 | 648 |

### 3.1.4 Emphasis on Performance Measurement and Early Results

One requirement of the new Policy is an increased emphasis on performance measurement/monitoring and early analysis of program/policy/initiative design and implementation. All departments where key informants participated in interviews reported progress in this area. However, these key informants also indicated that their departmental performance measurement function is not sufficiently mature to provide information based on validated, high quality data that is related to costs.

Most departments reported in key informant interviews that performance monitoring will be a priority area for development over the next few years. An example of the greater emphasis placed on performance measurement in the Policy is the substantial increase in the numbers of performance measurement studies, with a reported 45 in 2000-01, to 58 in 2001-02 and to 92 planned studies in 2002-03.

Given the role of the evaluation function in assisting with the development of RMAFs in most departments, many departments anticipate there will be a higher level of integration of performance measurement and evaluations than previously occurred. This

is because the RMAF requires the development of both an ongoing performance measurement approach, in addition to an evaluation and reporting strategy, to ensure that managers can account for program/policy/initiative results.

During interviews, many key informants reported that it is too early to determine the extent to which program managers have actually "bought into" this requirement of the Policy, particularly in regard to their responsibility for managing ongoing performance measurement. Moreover, key informants also indicated that insufficient time has passed to determine the extent to which RMAFs are being implemented. Most noted that the real assessment of the integration of performance measurement and evaluation will occur during the first round of evaluations resulting from RMAF requirements.

Information from the case studies indicated that while the RMAFs studied appear to be implementable, there were issues as to whether implementation has occurred. In some instances there was considerable challenges in getting buy-in from the large number of stakeholders implicated in the RMAF, while for others it was a question of whether the RMAF contained sufficient details on data collection and reporting strategies. As well, among some program mangers interviewed, there was the perception that RMAFs are more of an administrative exercise rather than a useful management tool.

Key informants mentioned that the link between performance measurement and evaluation may require increasing the capacity among program managers to see the integration as a useful management tool. In some departments this capacity is evident among managers. The case studies generally found that while participating program managers may not have been fully aware of the Policy, they viewed evaluation as a useful integrated management tool.

**3.1.5 Evaluation Planning**

Strategic planning for evaluation can assist in maintaining an effective balance of evaluation work and serve department and government priorities. It was found that overall, progress has been made among departments and agencies in implementing a regular evaluation planning process. However, this aspect of the new Policy's requirements is not yet fully implemented in many of the small agencies. Approximately one-half of all departments and agencies (49%) reported that they had an evaluation plan approved for 2002-03. This is a 23% increase over the number of plans that were approved in 2001-02.

Seventy-one percent (71%) of medium and large departments reported approved plans in 2000/01 and 88% in 2002/03. Small agencies reported no change in numbers of approved plans with two in 2000/01 and in 2002/03. Overall, this would indicate that the community is making progress in increasing strategic planning through the use of approved evaluation plans - but only in the large and medium departments.

The case studies found that the vast majority of the evaluation studies and RMAFs presented for examination were conducted as a result of TBS requirements rather than according to strategic planning and priorities for the department.

In the interviews, some key informants reported that they are linking the evaluation plan into the strategic planning and priorities for the department. In contrast, a few reported

that, although they are developing evaluation plans, they tend to be more reactive to current and immediate demands rather than linked to the strategic planning and priorities of the department. However, for these few, the intention is to link plans into the departmental strategic planning within the next few years.

During the interviews, a few departments expressed concerns that the RMAF process will "prescribe" the evaluation planning, leaving less opportunity and resources to link evaluation planning into overall departmental strategic planning and priorities.

#### 3.1.6 Integration with Senior Management Decision-Making

One requirement of the new Policy is that evaluation should be considered a required capacity that is integrated in the management "tool-kit" to support senior management decision-making. One way to achieve this integration is to establish an evaluation committee chaired by a senior departmental executive. By establishing a committee where senior managers can actively participate, they become aware of evaluation findings, with a higher likelihood that they will use them for strategic decision-making within their organizations.

Responses from the survey show that 39 (or 93%) out of the 42 departments/agencies with an evaluation function (standard template respondents) have an active evaluation committee, of which 33 (85%) are being chaired by agency heads. Most report that the committee is active and meeting regularly. In contrast, only two of the small agencies reported that they have an active evaluation committee.

These results suggest that the majority of departments and agencies with current evaluation capacity have evaluation committees, and are making concerted efforts to use them regularly. However, many smaller agencies do not yet have this basic infrastructure in place. This may be due to the restrictions imposed by limited resources or to the size of these organizations not warranting a committee structure dedicated to the evaluation function.

Most key informants reported that evaluation results are used in strategic decision-making in some manner within their departments. Most frequently, interviewees pointed to the fact that senior level involvement on evaluation committees has increased over the past two years. This increased involvement results in a heightened awareness among senior managers of evaluation findings. Similarly, the case studies found that senior management through committees has addressed evaluation findings and used them to inform program/policy/initiative decision-making. Key informants at the level of evaluation managers, directors or directors general identified another indicator of importance of the function to senior management decision-making: the increased funding assigned to the function, through internal reallocation. Furthermore, those senior managers interviewed reported that they are aware of evaluation findings, and often use the results in making decisions viewing evaluation as an essential component of a results-based environment.

Case studies indicated that the findings from the evaluation studies were presented to, and approved by senior managers (ADM or DM level). RMAFs were not required to go through this approval process.

Representatives from the TBS Program Sector and OAG further indicated that the evaluation function was essential to working within the current results-based management environment. Some concerns were expressed during these interviews regarding the utility of some evaluations that focus primarily on design and delivery issues, and less on the more difficult issues of relevance and program impacts. Respondents viewed these types of evaluations of limited utility for strategic decision-making. This sub-set of key informants also indicated that the appropriate timing of evaluation is critical to their usefulness in decision-making within the TB submission process. Some key informants indicated that there are occasions where the availability of evaluation results does not coincide with this decision-making process (e.g., evaluation results are not available to accompany the Treasury Board Submission for program renewal or redesign).

## 3.2 Gaps to Full Implementation

Among the medium and large departments, over one-half (25/42) of departments are attempting to implement the Policy from a weak or minimalist position. In many instances there is considerable capacity building required in an environment that is very competitive in attracting qualified evaluators. With these challenges in mind, a considerable amount of progress has been made, particularly in the areas of productivity, with sharp increases in the number of evaluation studies, RMAFs and performance measurement studies being produced in the past few years. Despite this increase in productivity, a number of gaps remain before implementation of the Policy can be considered fully achieved by the evaluation community.

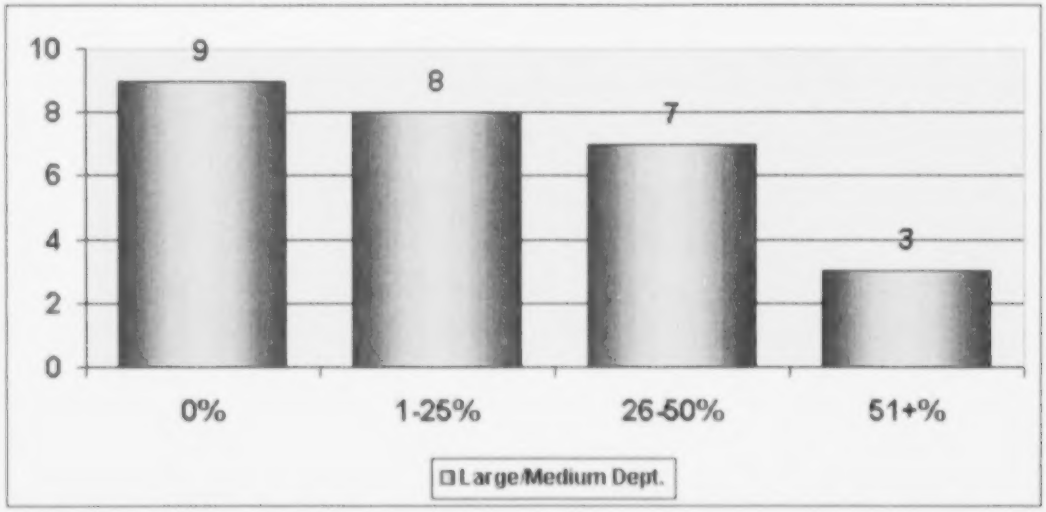
Among the smaller agencies, there are numerous gaps with most having limited or non-existent evaluation functions.

### 3.2.1 Coverage of programs, policies and initiatives by RMAFs and evaluations

Coverage varies considerably by department according to key informant interviews with representatives from departments and with TBS Program Sector representatives. Survey respondents were asked a series of questions designed to provide a self-assessment of their capacity gap, to identify requirements to close this gap, and to identify any additional resources they would require.

As illustrated in Figure 4, only 9 large and medium departments indicated they are covering all their current RMAF commitments. Furthermore, 10 indicate that at least 25% of their commitments were not covered, of which 3 departments indicate they are covering less than 50%.

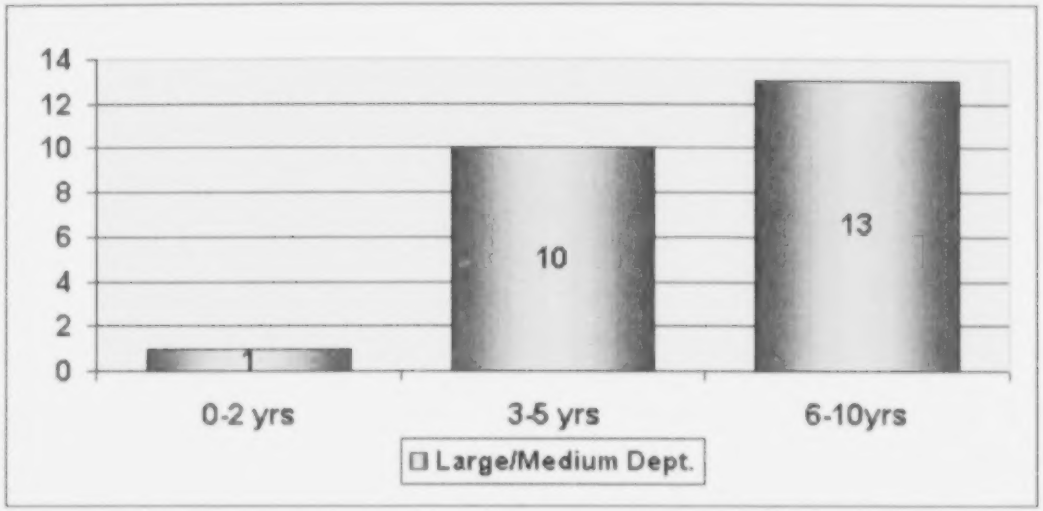
**Figure 4 - Proportion of RMAF commitments unable to cover**




These findings suggest that the TBS Transfer Payments Policy is having an impact on a significant number of departments and agencies and may be widening the capacity gap by creating a significant backlog of evaluation work.

When asked about the length of time needed to evaluate all programs, policies and initiatives covered by the Evaluation Policy, large and medium departments report that they still require a substantial period of time (Figure 5). Ten respondents indicated that it would take at least 3 to 5 years from today, while another 13 respondents indicated it would take 6 to 10 years.

**Figure 5 - Time required to complete evaluation of all Programs, Policies and Initiatives**




These survey results are corroborated by the information collected during the key informant interviews. Representatives of departments and agencies interviewed indicate that the demand and requests for evaluation work from managers within the department (e.g., evaluation studies, RMAF development) is at times beyond what the function can deliver with current resources. Interviews with representatives from TBS Program Sectors indicate that coverage of key programs/policies/initiatives is not yet complete, with issues arising with both the timing and quality of evaluations and RMAFs as they relate to TB submissions.

These results strongly suggest that the evaluation community is not capable of meeting all its commitments under the Policy, and is still a long way from being able to reach a mature and steady state. This situation may be related to several factors including insufficient evaluation budgets, the state of the current demographics of the evaluation community within the federal government, as well as high demand on evaluators across the system, created by the Evaluation Policy itself in conjunction with the Transfer Payments Policy.

When asked what additional resources would be required to bridge the capacity gap and fully implement the Evaluation Policy, respondents indicated that an additional $13M is required above current resource levels, which include $5.4M in temporary funding related to year two of the implementation strategy. Large and medium departments indicate that $11.9M (or 92% of the total) is required. This total figure represents an increase of 31% over and above the current $42.4M ($37M in A-Base + $5.4M in TBS funding) evaluation budget. As mentioned earlier, respondents indicate a need for an additional 105 FTEs. Interestingly, only 12 FTEs are identified by small agencies even though they also indicate an insufficient number of staff is their primary barrier to fully implementing the Policy.

When asked where these additional resources would be used, 88% of respondents indicated a need for supporting performance measurement across the

department/agency, 79% for conducting evaluation studies, and 58% for developing RMAFs. Other responses included follow-up and monitoring of evaluation results and recommendations, conducting evaluation studies, and providing strategic advice and research (for example, developing models and tools).

#### 3.2.2 Gaps in Use of Evaluation for Decision-making and Accountability

During the interviews, many cautioned that the identification of any gap in how evaluation is currently used in decision-making is difficult to assess at this stage of the implementation of the Policy. This gap is likely better assessed once there has been sufficient time and opportunity to have evaluation studies developed under the Policy becoming available to management.

## 3.3 Challenges for Implementation

A number of challenges to implementation of the Policy were identified during the evaluation. These are summarized briefly below.

#### 3.3.1 Implementing the Policy during a Rebuilding Phase for the Function

During the interviews, respondents in many departments indicated that one of the main challenges they are facing in implementing the Policy is that there is a need to rebuild the evaluation function in order to respond to the current demands. This fundamental challenge should be considered in light of the other challenges identified in this section.

#### 3.3.2 Laying the Groundwork for Implementing the Policy

Part of this rebuilding has required concentrating on laying the "ground work" for full implementation of the new Policy (e.g., hiring staff, planning, developing performance measurement). Many interviewees reported that full implementation of the Evaluation Policy will require a "cultural shift" within many departments. These include changing and evolving roles for program managers, the evaluation function, and senior management. This shift will require time, resources and support from senior managers.

Case studies found that the level of involvement of program managers varied according to department. They tended to range from significant involvement in all aspects and stages of the project, to more limited involvement primarily due to time constraints on the part of the program managers. A few departments reported significant efforts in the area of developing evaluation capacity among managers so that they can become more fully involved in the evaluation and RMAF development process.

#### 3.3.3 Restrictions in Budget and Staff

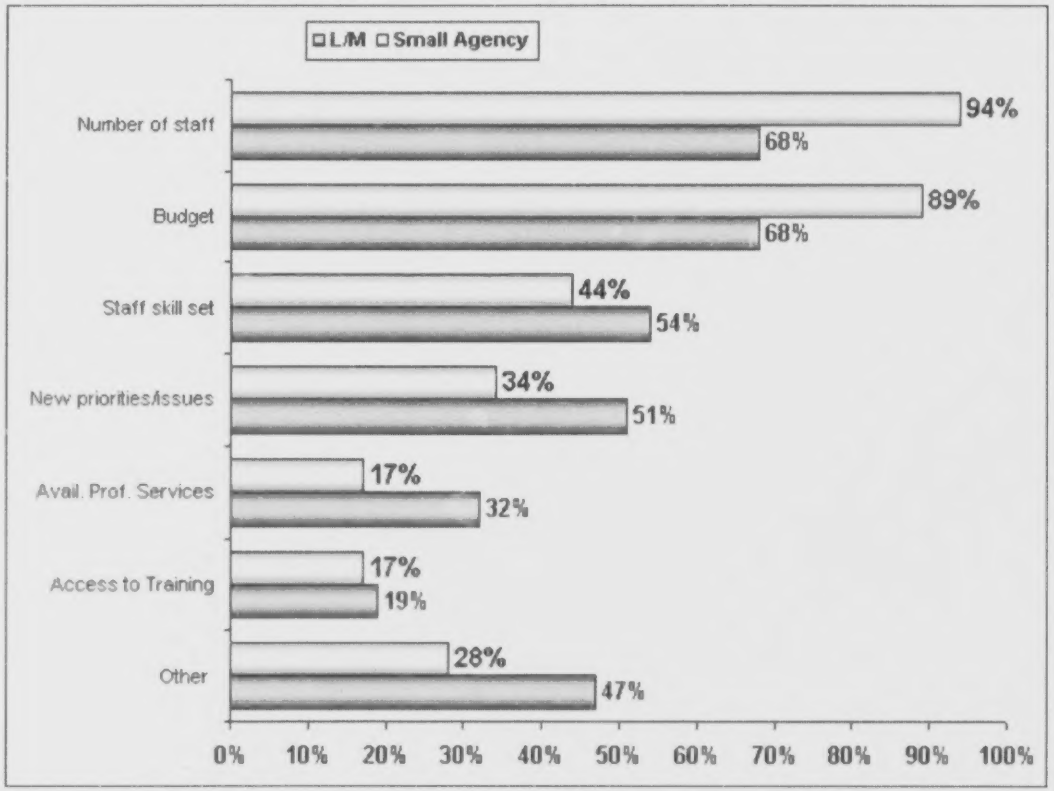
As previously mentioned, there are currently significant gaps in the number of evaluators in departments, with estimates indicating a shortage of approximately 40% in trained evaluators across the system. Key informant interviews indicated that the demographics of current staff and the increasing demand for qualified evaluators have had major impacts on their success in recruiting and capacity building.

Respondents to the survey also indicate a wide range of issues and limitations to the question about barriers to implementing the Evaluation Policy (Figure 6). However, the primary barriers for most departments and agencies revolve around very basic infrastructure requirements.

Sixty-eight percent of large and medium respondents indicate an insufficient number of staff and lack of evaluation budget as their primary barriers to implementing the Policy. They further indicate that their current staff skill set (54%) and new priorities and issues within their organizations (51%) remain major challenges. Another important barrier indicated by large and medium departments is staff turnover.

These concerns are actually higher among small agencies with 94% of respondents also indicating an insufficient number of staff, and 89% indicating lack of budget. Current staff skill set (44%) is also identified as a major barrier to implementation.

**Figure 6 - Identified Barriers to Implementation of Policy**



#### 3.3.4 Challenges in recruitment, training and development

Community development is particularly challenging for the evaluation community given its relatively small size. This means that some of the traditional approaches to professional recruitment within the federal government may not be as appropriate or effective in targeting this relatively small, specialized professional group.

Similar challenges are evident for the community with regard to issues of training and development. Training and professional development opportunities for small groups are relatively costly in comparison to similar opportunities designed for larger professional groups.

#### 3.3.5 Transfer Payment Policy Requirements

For large and medium departments the perceived impact of the RMAF workload is mixed. Survey results (Table 6) show that 25% (8/32) of respondents have done "significantly less" of at least one area of evaluation work (performance measurement, evaluations, strategic advice or other) and an additional, 44% (14/32) of respondents have done "somewhat less" in 2000/01to meet the requirements of the TBS Transfer Payments Policy (TPP). Only, 7% (2/27) of respondents indicated they have done "significantly less" while 41% (11/27) of respondents indicated doing "some what less" in 2001/02.

### Table 6 - Percentage of Departments impacted by TBS Transfer Payments Policy 2001-02 and 2002-03

| **"Some what Less"** | **2001-02** | **2002-03** |
|---|---|---|
| Of at least **one** of performance measurement, evaluations, strategic advice or other to meet requirements of Policy on Transfer Payments | 43.7 | 40.7 |
| Of at least **two** of performance measurement, evaluations, strategic advice or other | 18.7 | 25.9 |
| Of at least **three** of performance measurement, evaluations, strategic advice or other | 12.5 | 11.1 |
| Of all **four** of performance measurement, evaluations, strategic advice or other | 6.2 | 7.4 |
| **"Significantly Less"** | **2001-02** | **2002-03** |
| Of at least **one** of performance measurement, evaluations, strategic advice or other to meet requirements of Policy on Transfer Payments | 25.0 | 7.4 |
| Of at least **two** of performance measurement, evaluations, strategic advice or other | 9.4 | 7.4 |
| Of at least **three** of performance measurement, evaluations, | | |

| | | |
|---|---|---|
| strategic advice or other | 3.1 | 0 |
| Of all **four** of performance measurement, evaluations, strategic advice or other | 0 | 0 |

In general, these results might suggest that while the Policy has not greatly impacted the ability of some departments and agencies to provide services in other evaluation areas, in fact a significant portion of respondents (69%) are actually doing less work in at least one area as a result of the Policy.

One impact of the implementation of the TPP, according to many evaluation heads and TBS Program Sector representatives, has been the manager's focus on process rather than content in many instances. This may lead to the development of a "check-list" approach to performance measurement and evaluation rather than true buy-in to the rationale and utility of the functions. For example, many managers seem to be focusing on getting the RMAF completed (a TPP requirement), without extensive consideration of the benefits and challenges of its actual implementation.

This concern was echoed in some of the case study findings where RMAFs in many instances had not yet been implemented. In a few instances, the program managers reported viewing the performance measurement strategy outlined in RMAFs more as an administrative exercise, rather than a useful manager tool.

Some interviewees reported that there should be caution in assessing the extent to which performance measurement in a department is planned vs. actually implemented. Representatives from both TBS Program Sector and from the evaluation functions in departments and agencies reported that there may be a significant proportion of existing RMAFs that include planned performance measurement strategies that are not yet implemented.

**3.3.6 Role of Project Managers in Evaluation**

A challenge identified during the interviews was the role of the program manager in evaluation. Both TBS Program Sector representatives and departments raised concerns during the interviews as to how useful evaluations will be for strategic decision-making if a significant level of responsibility for the function remains at the program manager level. A caution was raised that there may be a tendency for more focus on process or program delivery issues, and a hesitancy to ask certain questions that may produce negative findings. Emphasizing design and delivery issues is a crucial aspect of evaluation, especially if the evaluation is to be useful as a management tool for program managers. However, this emphasis, at the expense of other issues, may have an impact on the usefulness of evaluation results for strategic decision-making. Within departments, it will be critical to balance the broader strategic and corporate needs (such as managing to achieve strategic or higher level outcomes) with the need for evaluation of individual programs. The findings from the case studies indicate that this balance is being achieved in some of the studies reviewed. In some cases, evaluations were deemed by the program manager to be very useful while, at the same time, the evaluation manager reported that evaluation results were being used by senior management.

Knowledge of evaluation among program managers may have to be given consideration according to the key informant interviews. This is particularly in light of the requirement of the new Policy is to have managers embed the practice of evaluation into their work. According to a few key informants, full implementation of the Policy will require program managers to gain a better understanding of evaluation, which may require some form of training.

The case studies identified that while program managers often did not have in-depth knowledge of the Policy, they were aware of the purpose of the evaluations. As well, the case studies found that program managers in the eight large departments were actively involved in the planning, implementation and reporting on evaluation studies. In addition, managers reported that they generally found the results were useful and resulted in implementable recommendations.

## 3.4 CEE Roles and Responsibilities

This section contains a brief description of the changes that have occurred in the mandate and role of the CEE within the initial 18 months, an assessment of results achieved by the Centre, and client feedback collected during the evaluation study in addition to other recent studies.

### 3.4.1 Changes in Mandate and Role

In the first 18 months of the implementation of the Policy, the CEE focused on helping to explain the new Policy and its requirements, and facilitating policy implementation in departments and agencies. Over the years, the evaluation capacity in many organizations had been weakened by events such as Program Review. As a result, the CEE has engaged heavily in helping departments and agencies build evaluation capacity though a community development strategy and plan comprised of a broad range of activities.

As the CEE moved through its first year of operation, there was a clear recognition by the Centre of an emerging and growing internal need within the TBS. The TBS Program Sector seeking assistance and support on the review of RMAFs, evaluations and active monitoring in general drove this need. The result has been that more and more of the CEE's resources have been devoted toward internal TBS responsibilities. This emerging internal need can be traced to an unanticipated influence of a number of factors. These include:

- The TBS Transfer Payments Policy imposed significant and immediate demands on the evaluation community and the CEE. The Centre is now playing a key role in providing guidance on RMAF issues.
- The Active Monitoring Policy created an additional workload on the Centre and its resources i.e., portfolio teams.

This change in mandate and role of the CEE has resulted in a new internal focus for the Centre that has grown to include assisting TBS decision-making around future funding vis-à-vis new programs. More specifically, the CEE plays a role in monitoring, reviewing and assessing individual evaluations that are provided in support of TB submissions.

#### 3.4.3 CEE interim results

The CEE has focused its efforts both externally to departments and agencies, and internally to TB ministers and the TBS, with a goal of helping both ultimately achieve a number of key results (see Table 7). These results are generally longer-term in their attainment system-wide, which is an important consideration when assessing performance after 18 months.

### Table 7 - CEE desired results

| Departments | TB Ministers & TBS |
|---|---|
| ■ Competent Workforce and Sufficient Capacity<br>■ Improved Evaluation Practices<br>■ Integration of Evaluation into Management Practices<br>■ Evidence-based, Timely and Credible Reporting for Decision-making and Accountability | ■ Assess effectiveness of Programs<br>■ Inform Program Funding & Allocation Decisions<br>■ Report performance results to Parliament and Canadians |

During this period, the four broad roles of CEE, around which it has come to define its plans and activities, are the following:

- leadership and support to assist departments in repositioning evaluation;
- community development to assist in capacity building;
- integrating results into decision-making; and,
- centre of expertise for evaluation.

#### 3.4.3.1 Leadership and support to assist departments in repositioning evaluation

Within 18 months, the CEE has made progress through a number of achievements including:

- allocation of $8.6 M to departments to strengthen and increase evaluation capacity; re-establishment of evaluation networks within the federal government, and use of this network to highlight the repositioning of the evaluation function in departments; re-establishment of the evaluation web presence with current topics and guidance on evaluation practices;guidance to evaluators and managers on RMAFs including workshops, RMAF Guide, strategic approach and guidance, compilation of good practices; and, development of the RMAF for the Policy.

This has laid the initial groundwork that will be necessary for continued progress in implementation of the Policy within departments.

#### 3.4.3.2 Community development to assist in capacity building

The CEE has made some progress in achieving results in the community development area that will assist in providing groundwork upon which future community development and capacity building can take place. Some results include:

- establishment of a Community Development Strategy for the federal government evaluation community;
- development of demographic and competency profiles for professional evaluators in the federal government;
- coordination and support community-wide recruiting efforts for professional evaluators,developed and implemented an entry-level internship program;
- development of training and development curriculum for in-career evaluators; and,
- establishment of an Innovative Ideas Exchange to promote the sharing of good/best practices within the community.

#### 3.4.3.3 Integrating Results into Decision-making

Results achieved by the CEE in the initial 18-months of implementation of the Policy include:

- review, analysis and provision of advice to TBS Analysts on RMAFs supporting Transfer Payments Policy (Over 360 RMAFs); and,
- establishment of database capability to monitor health and performance of evaluation function in departments and agencies, and tracking of evaluation trends and issues across the system.

These results will assist in the eventual attainment of the end goals of improved design and performance of Transfer Payment Programs, and the increased use of evaluation results at TBS and by TB Ministers.

#### 3.4.3.4 Centre of expertise for evaluation

The Centre has played an important role providing evaluation expertise to a number of stakeholders outside departments and agencies. Foreign governments for example have on an ongoing basis sought advice on the practice of evaluation in Canada, given the recognition that Canada has received by such international bodies as the OECD. Advice and counsel on the practice of evaluation is generally provided in relation to the following:

- Visiting foreign delegations;
- Evaluation questions from all parts of the TBS;
- TB Ministers;
- Provincial and other levels of government; and,

- Responses to Public Accounts Committee, the Office of the Auditor General, and other external questions on evaluation.

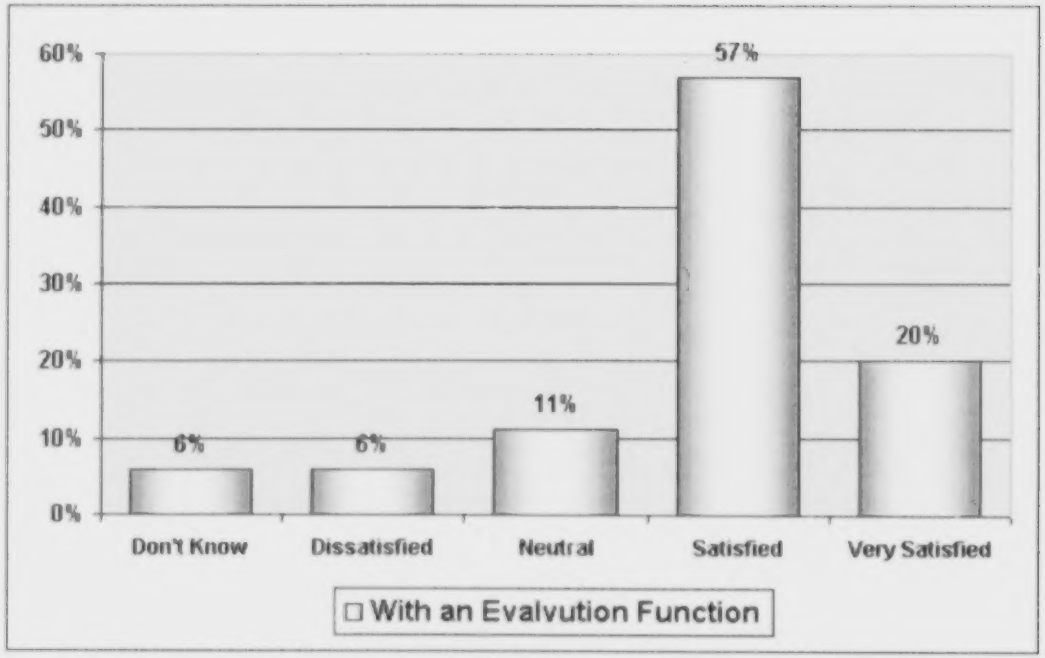
#### 3.4.4 Client feedback for CEE

Client feedback on the CEE is taken from a number of sources including the survey of the evaluation community conducted for the current evaluation, key informant interviews, case studies, a survey to assess user needs that could be met through on-line products and services as part of the redevelopment of the CEE website, and a study of the current demographic and skill profile of the evaluation community. These findings are structured according to familiarity with the CEE, roles and responsibilities of the CEE, and products and services of the CEE.

#### 3.4.4.1 Overall Satisfaction with the CEE

Survey results show that those departments and agencies with an evaluation function (n=42) indicated overall satisfaction with the CEE. This finding is consistent with the information collected during the key informant interviews. As presented in Figure 7, results from the survey found that 57% reported being satisfied, with the Centre while another 20% reported being very satisfied, and only 6% reported being dissatisfied.

**Figure 7 - Overall satisfaction with CEE**



#### 3.4.4.2 Client Familiarity with the CEE

The survey of the departments and agencies indicates familiarity with the Centre and its products and services by the evaluation community. Seventy-seven percent (77%) of respondents indicate that they are either "somewhat familiar" or "very familiar" with the CEE. However, the responses for large and medium departments are very different for small agencies where there is limited or no existing evaluation function.

When compared with the smaller agencies, large and medium departments report being more familiar with the CEE. Forty six percent (46%) report being "somewhat familiar", while another 54% of respondents report being "very familiar". Smaller agencies are significantly less familiar with only 26% of respondents reporting being only "somewhat familiar", while 69% of respondents report being "not at all familiar" with the Centre.

The case studies found that there was limited familiarity with the CEE among the program managers, however, it should be noted that the main contact that CEE has with departments is with staff from the evaluation function. Representatives from the evaluation function in the departments indicated that CEE had been supportive in an advisory role for many of the RMAF projects presented for review under the case studies.

#### 3.4.4.2 CEE Roles and Responsibilities

On the survey, departments and agencies were also asked about the importance and satisfaction of the current CEE roles and responsibilities. Some of these categories involved "Leadership role with in the Evaluation Community," "Advocate for the Community within the Government of Canada" and "Building Department and Agency Capacity." Again, responses of large/medium departments and smaller agencies varied substantially with ratings markedly lower in smaller agencies.

As illustrated in Table 8, the importance ratings range from "neutral" to "important" in smaller agencies, and ratings from "important" to "very important" for large and medium departments. This difference in ratings may be due to less familiarity and interaction by small agencies with the Centre. For departments and agencies familiar with the CEE, satisfaction levels range between the "neutral" and "satisfied".

In some instances, a significant gap exists between the importance and satisfaction ratings for particular CEE roles and responsibilities. In these cases, respondents tend to give a high importance, but show only moderate satisfaction. Such instances include "Building department and agency capacity", where on average respondents indicated high importance (4.3 rating) but only neutral satisfaction (3.4 rating). For large and medium departments "Being an advocate for the community within the Government of Canada", was given very high importance (4.7 rating) but only moderate satisfaction (3.5 rating). Some sustained focus and attention to these areas by the CEE would be required to raise satisfaction levels in those areas of greater importance to the community.

### Table 8 - Average importance and satisfaction ratings

| CEE Roles & Responsibilities | Small Agencies | | Large /Medium Depts | |
|---|---|---|---|---|
| | Importance | Satisfaction | Importance | Satisfaction |
| Leadership role within the Evaluation Community | 3.6 | 4.0 | 4.5 | 3.8 |
| Advocate for the Community within the Government of Canada | 3.1 | N/A | 4.7 | 3.5 |
| Building department and agency capacity | 3.8s | 3.0 | 4.4 | 3.5 |
| Level of Importance: 1=very unimportant, 2=unimportant, 3=neutral, 4=important, 5=very important<br><br>Level of Satisfaction: 1=very dissatisfied, 2=dissatisfied, 3=neutral, 4=satisfied, 5=very satisfied | | | | |

A number of findings on the CEE roles and responsibilities also emerge from the key informant interviews. In light of the current challenges in implementing the Evaluation Policy, most interviewees within the evaluation community indicate a strong need for a coordinating and advisory organization like the CEE. Similar levels of support for a coordinating and advisory organization are provided by external stakeholders such as the OAG and professional association of evaluators (Canadian Evaluation Society). In interviews conducted within the TBS, Program Sector representatives indicate that there is a role for the CEE in supporting their work involving the review of evaluation reports and the coordination of evaluation work around horizontal initiatives.

#### 3.4.4.3 CEE Products and Services

Survey respondents were also asked to provide importance and satisfaction ratings for a number of CEE products and services. Data from organizations with an evaluation function is presented in Table 9. Results show that "CV Circulation" and "Job Fairs" are relatively less important when compared to other CEE products and services, indicating these are low priority items for the community.

A number of products and services received high ratings for importance from the evaluation community. These included the following: "Heads of Evaluation meetings", "advice and guidance to support policy implementation", "strategic planning sessions", "guide for the development of RMAFs", "website", and "providing best practices in evaluation". These are areas the CEE may want to continue to support.

As with CEE roles and responsibilities, the gap between importance and satisfaction ratings indicates that there are some products and services where the CEE should look to improve its performance. These include providing "Best practices in evaluation" and "Website" issues for large and medium departments.

### Table 9 - Importance and satisfaction with CEE

**products and services**

| CEE Products and Services | Large/Medium Depts. | |
|---|---|---|
| | Importance | Satisfaction |
| Heads of Evaluation Meetings | 4.4 | 4.0 |
| Advice and guidance to support Policy implementation | 4.2 | 3.7 |
| Strategic Planning Sessions - Heads of Evaluation | 4.3 | 4.0 |
| Guide for the development of RMAFs | 4.1 | 3.7 |
| Website | 4.3 | 3.2 |
| Providing best practices in evaluation | 4.2 | 3.0 |
| Presentations on various evaluation topics | 4.1 | 3.6 |
| Strategic approach to RMAFs | 3.9 | 3.3 |
| Community Development Forum | 4.1 | 3.7 |
| Innovative Ideas Exchange | 3.9 | 3.4 |
| E-mail Communications | 3.9 | 3.8 |
| Sponsoring developmental programs for evaluators (i.e., internship) | 3.7 | 3.3 |
| Senior Advisory Committee Meetings | 3.8 | 3.6 |
| CV circulation | 3.4 | 3.2 |
| Job fairs | 3.4 | 3.1 |
| Level of Importance: 1=very unimportant, 2=unimportant, 3=neutral, 4=important, 5=very important<br><br>Level of Satisfaction: 1=very dissatisfied, 2=dissatisfied, 3=neutral, 4=satisfied, 5=very satisfied | | |

The interviews with key informants indicate that there is satisfaction with the products and services provided by the CEE, but that there are needs for additional products and services, as well as some suggestions for improvements with current products and services. These include the need for: more strategic advice and content advice in addition to process oriented advice; development of best practices and examples; consistency of messages and advice to departments and TBS analysts; timing and abundance of detail in review of evaluation reports for TBS analysts; communication of mandate and roles to both the evaluation community and external stakeholders; and, working more closely with TBS analysts.

**3.4.4.5 Direction and Future Focus**

A number of sources provide direction for the CEE and indicate where it should focus its

efforts moving forward. In an earlier survey [14] of the Evaluation and Internal Audit communities, employees from 59 departments and agencies were asked where they thought the TBS Centres of Excellence should place their emphasis. They responded that the CEE should play a leadership role, "performing a centralized function in terms of developing the required capacity, the standards, policies and even in terms of the provision of training and development services". Respondents further expressed the need to include in this centralized function the education of the roles of client departments and the functional community in the evaluation initiative.

As illustrated in Table 10, the survey of the evaluation community conducted in the context of the current evaluation study indicates that the primary focus for the CEE should be community development including recruitment and staffing assistance, providing best practices and training assistance, and offering workshops and tools.

Another key area where the community feels the CEE should play a role is in helping to facilitate communications, networking and coordination amongst the community and with other stakeholders such as TBS analysts. Other areas identified include providing guidance and strategic advice on key evaluation issues, promoting "advocacy" on behalf of the community and securing additional funding and resources for departments and agencies.

### Table 10 - Identified areas for future focus

Based on your needs, where should the CEE focus future efforts?
(coded responses to open-ended question; multiple responses possible)

| Response | Frequency |
|---|---|
| Community development (recruitment, staffing, best practices, training assistance, workshops and tools) | 17 |
| Communications, networking and coordination amongst the community and with others (i.e., TBS analysts) | 10 |
| Guidance, strategic advice | 6 |
| Advocacy | 5 |
| Build evaluation capacity | 5 |
| Secure additional funding and resources for departments | 5 |
| Website | 3 |
| Small agency assistance | 2 |
| Secure additional funding for the CEE | 1 |

The key informant interviews also identified a number of areas for increased involvement for the CEE. Key informants recognized the limited resources of the CEE, which led many respondents to hesitate discuss any expanded roles beyond current activities. It was recognized among the interviewees that full implementation of the

Policy would require a cultural shift, to create an environment in which managers could embed the practice of evaluation into their work. Many indicated that the CEE can play a leadership role in assisting departments with implementing this cultural shift, recognizing the challenges of a longer time line, and the resource and senior level support that this would require.

Participants in the case studies also recommended some areas for future focus for the CEE including providing guidance in areas such as: costing for evaluations, how to choose at which levels to evaluate, TBS expectations with regard to evaluation, areas of flexibility in evaluation, development of RMAFs, and sharing of lessons learned across departments.

## 4.0 Conclusions

### 4.1 Progress in implementation

Given the early stage of implementation, it can be concluded that reasonable progress in the implementation of the Policy has been made. This progress has been attained despite various contextual challenges such as:

- The required re-building and/or repositioning of the function within many departments; and,
- A significant capacity gap in the number of qualified evaluators within the functions.

Progress in implementation is lagging among the small agencies, most of which have little or no evaluation capacity. To date, most of the measured progress in the implementation of the Policy has occurred among the medium and large departments which had some evaluation capacity prior to the implementation of the Policy. Smaller agencies continue to lack the capacity to address the requirements of the new Policy. Additional considerations should be made to ensure that the smaller agencies are aware of the Policy, familiar with the CEE and their services/products, and have the necessary support to select and implement the aspects of the Policy that are relevant for them given their specific contexts.

### 4.2 Challenges and barriers to implementation

The level of increased productivity of the function over the past two years may not be sustainable unless considerable effort is made to redress budget and human resources gaps that currently exist for the function.

Projected workloads are forecast to increase at a rate of approximately 200% over the upcoming two years while the number of evaluation staff is expected to increase by only 20-30% over the same time period. To sustain this increased demand for productivity from the function, following the implementation of various policies and approaches to measuring results, will require that there are comparable increases in both budgets and personnel. In building the capacity of the function across the government, it will remain important to ensure that departmental support for the evaluation function is sustained

beyond full implementation of the Policy.

Advancement in addressing community development issues such as retention, training, and professional development will require creativity and going beyond a traditional federal government approach to recruiting and training professionals. The relatively small size of the community will require ongoing partnerships and networks to be developed and maintained with external professional evaluation associations and internal evaluation groups. While initially resource intensive, this approach is likely to address these issues more quickly than traditional federal government methods for the recruitment and training of professionals.

## 4.3 CEE Roles and Responsibilities

There is a strong need for the CEE to continue to play a leadership role in assisting the evaluation community to implement the Policy. To date, the CEE has been successful in this role taking into consideration the number of challenges it has faced in the past 18 months. There are clear indications from the interim evaluation that for additional progress to be attained in implementing the Policy, there will be a need for a central group willing to play a leadership role, similar to that assumed by the CEE in the initial 18 months. The main areas that will require ongoing leadership are in advocating the importance of evaluation to Senior Managers, continuing to assist in system-wide capacity building, training, tools and guides for supporting policy implementation, and identifying best practices for dissemination within the community.

Another role that the CEE will need to continue to enhance over the next two years is its support of the TBS in its use of evaluation results in decision-making. The interim evaluation findings from TBS Sector interviews identified a need to have increased support from the CEE in assisting in analysis of RMAFs and evaluations supporting submissions. The need for this support will likely increase substantially within the next two years given the anticipated significant increases in numbers of evaluation studies during this period and beyond.

## Footnotes:

(1) Results-based Management and Accountability Framework: Evaluation Policy - Centre of Excellence for Evaluation, Treasury Board Secretariat.

(2) The survey of the evaluation community was conducted by Trevor Bhupsingh Consulting.

(3) Key informant interviews were conducted by Goss Gilroy Inc. Given the concurrent timing of the evaluation of the Audit Policy, some key informant interviews were conducted jointly with one interviewer from each evaluation team present. Key informants were given the choice as to whether they preferred joint or separate interviews.

(4) Case studies were conducted by Consulting and Audit Canada.

(5) Treasury Board Secretariat, 2000.

(6) Internal communications.

(7) Treasury Board Evaluation Policy, 2001

(8) Consulting and Audit Canada Study, 2000

(9) Consulting and Audit Canada, 2000 Study Estimate of Evaluation FTEs

(10) The increase is 218% when compared to the 57 RMAFs produced in 2000/01

(11) The estimated increase is 193% when compared to the 85 evaluation studies produced in 2000/01

(12) The estimated increase is 112% when compared to the 45 performance measurement studies produced in 2000/01

(13) The actual number approved at the time of the data collection (July 2002) was 116 evaluation reports with 198 not yet approved. Using the 2001/02completion rate provides an estimated 249 completed evaluations by 2002/03 yearend and with 65 still to be approved.

(14) 2001, Personnel Psychology Centre of the Public Service Commission of Canada

Modified: 2003-05-16 **Top of Page** Important Notices

# Évaluation provisoire de la politique d'évaluation du Conseil du Trésor

## Rapport d'évaluation

Centre d'excellence en évaluation
Conseil du Trésor du Canada

Janvier 2003

---

## Table des matières


- RÉSUMÉ
- 1.0 INTRODUCTION
  - 1.1 PORTÉE DE L'ÉVALUATION PROVISOIRE
  - 1.2 QUESTIONS EXAMINÉES LORS DE L'ÉVALUATION
  - 1.3 MÉTHODOLOGIE D'ÉVALUATION
- 2.0 LA POLITIQUE D'ÉVALUATION
  - 2.1 EXIGENCES DE LA POLITIQUE
  - 2.2 CONTEXTE
  - 2.3 RESPONSABILITÉS DE LA MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE
- 3.0 RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION PROVISOIRE
  - 3.1 PROGRÈS AU NIVEAU DE LA MISE EN OEUVRE
  - 3.2 LACUNES TOUCHANT LA MISE EN OEUVRE INTÉGRALE
  - 3.3 DIFFICULTÉS RATTACHÉES À LA MISE EN OEUVRE
  - 3.4 RÔLES ET RESPONSABILITÉS DU CEE
- 4.0 CONCLUSIONS
  - 4.1 PROGRÈS RÉALISÉS DANS LA MISE EN OEUVRE
  - 4.2 DIFFICULTÉS ET OBSTACLES CONCERNANT LA MISE EN OEUVRE
  - 4.3 RÔLES ET RESPONSABILITÉS DU CEE

## Résumé

L'évaluation provisoire vise à faire le point sur les progrès réalisés jusqu'à présent dans la mise en oeuvre de la nouvelle politique d'évaluation (la politique). Parallèlement à l'approbation de la politique, le Conseil du Trésor a financé les deux premières années du programme étalé sur quatre ans, le financement des troisième et quatrième années étant tributaire des résultats de l'évaluation provisoire. L'évaluation provisoire a été réalisée au cours des premières étapes du processus de mise en oeuvre, le travail sur le terrain s'étant déroulé dans les 12 à 18 mois suivant le début du processus. Selon les normes établies, cette évaluation provisoire a été effectuée relativement tôt dans la vie de la politique d'évaluation révisée. Par conséquent, elle est nécessairement centrée sur les questions de mise en oeuvre plutôt que sur les répercussions de la politique.

L'étude a été réalisée par des conseil-experts de l'extérieur et est fondée sur les méthodes décrites dans le cadre de gestion et de responsabilisation axées sur les résultats (CGRR) mis au point pour la politique (c.-à-d., enquête auprès des ministères, études de cas et entrevues avec les représentants des ministères, les intervenants des organisations externes et les secteurs des programmes du SCT). Le CGRR a été mis au point conjointement par le Centre d'excellence en évaluation (CEE), le bureau du Secrétariat du Conseil du Trésor mis sur pied pour faciliter la mise en oeuvre de la politique, et la collectivité d'évaluation du gouvernement fédéral, représentée par un groupe de travail composé de chefs de l'évaluation.

Les principales questions examinées pour l'évaluation provisoire ont été les suivantes :

- **Question no 1** : Quelle est l'ampleur des progrès réalisés dans la mise en oeuvre?
- **Question no 2** : Que reste-t-il à accomplir pour parvenir à la mise en oeuvre complète?
- **Question no 3** : Quelles sont les difficultés particulières posées par la mise en oeuvre de la politique à court et à long terme?
- **Question no 4** : Quel(s) est(sont) le(s) rôle(s) pertinent(s) du CEE dans la mise en oeuvre de la politique?

## Constatations relatives aux progrès réalisés et aux lacunes en matière de mise en oeuvre (questions nos 1 et 2)

Les résultats de l'évaluation indiquent d'abord que la mise en oeuvre comme telle de la politique varie considérablement selon les ministères et organismes. Bon nombre de petits organismes déclarent disposer d'une fonction d'évaluation très limitée, voire inexistante. Parmi les ministères de taille moyenne et de grande taille, certains ne font que commencer à mettre en oeuvre la nouvelle politique, tandis que d'autres considèrent être encore loin du point médian du processus. Comme on peut s'y attendre, les progrès les plus importants ont été accomplis dans les ministères qui

disposaient d'une fonction plus mature avant l'adoption de la politique révisée.

Les résultats d'évaluation indiquent par ailleurs que :

- Trente-neuf (soit 93 %) des 42 ministères et organismes dotés d'une fonction d'évaluation ont un comité actif de vérification et d'évaluation, dont 33 (85 %) sont présidés par des sous-ministres ou des fonctionnaires de niveau équivalent.
- La moitié des ministères et organismes ayant répondu à l'enquête ont un plan d'évaluation approuvé pour 2002-2003 (hausse de 23 % par rapport à 2001-2002).
- Au cours des deux dernières années, 27 % des études d'évaluation (représentant 54 % des grands ministères/organismes) ont dépassé les domaines de programme traditionnels pour s'appliquer aux politiques et initiatives plus vastes du gouvernement.
- La productivité en matière de CGRR et d'études d'évaluation a augmenté de façon significative au cours des deux dernières années.
- Le nombre d'études sur la mesure du rendement est en hausse. En raison de la mise en application des CGRR, on prévoit un accroissement du niveau d'intégration de la mesure du rendement et de l'évaluation.

Avant l'établissement de la politique, on a reconnu la présence de lacunes au niveau de la capacité d'évaluation dans bon nombre de ministères et d'organismes. L'évaluation provisoire montre que les ministères investissent dans la fonction d'évaluation et, malgré l'augmentation des ETP, dont le nombre est passé de 230 à 286, on est encore aux prises avec une pénurie importante d'évaluateurs professionnels (105 ETP) qui sont nécessaires pour parvenir à une fonction d'évaluation mature dans les ministères, et pour répondre aux exigences de la politique d'évaluation. Les résultats d'évaluation indiquent par ailleurs que :

- Dans certains grands ministères, la capacité d'évaluation demeure minimale, tandis que les petits organismes ne disposent généralement pas de ressources pour l'évaluation.
- Il existe des problèmes au niveau du calendrier et du rôle accordé aux évaluations, ce qui empêche leur utilisation dans le processus décisionnel pour les présentations au CT.
- Étant donné que la politique d'évaluation révisée est en vigueur depuis avril 2001, il est trop tôt pour déterminer si les CGRR sont adéquatement mis en application et s'ils améliorent effectivement la qualité du travail d'évaluation et de mesure du rendement.
- Les exigences du travail d'évaluation des gestionnaires de programme des ministères dépassent parfois la capacité du secteur de l'évaluation, tel qu'il est doté actuellement.
- Dans le cas des ministères de taille moyenne et de grande taille, il faudra beaucoup de temps pour évaluer tous les programmes, politiques et initiatives couverts par la politique d'évaluation. Par exemple, alors que 11 des 24 ministères de taille moyenne et de grande taille indiquent qu'il faudrait moins de six ans pour effectuer l'évaluation de tous les programmes, politiques et

initiatives visés par la politique, 13 des 24 estiment qu'il faudrait compter de six à dix ans.

## Constatations relatives aux progrès réalisés et aux lacunes en matière de mise en oeuvre (questions nos 1 et 2)

Étant donné que l'évaluation provisoire a été menée peu de temps après l'entrée en vigueur de la politique d'évaluation, on a réalisé des progrès satisfaisants quant à la mise en oeuvre de la politique, et ce, en dépit de diverses difficultés éprouvées, telles que :

- le remaniement ou la redéfinition nécessaires de la fonction au sein de nombreux ministères;
- une pénurie importante d'évaluateurs qualifiés travaillant actuellement au sein du gouvernement fédéral.

De surcroît, les petits organismes, dont la plupart sont dotés d'une capacité d'évaluation restreinte ou inexistante, accusent un retard au niveau de la mise en oeuvre de la politique. Jusqu'à présent, les progrès réalisés dans la mise en oeuvre concernent principalement les ministères de taille moyenne et de grande taille qui, déjà, possédaient une certaine capacité d'évaluation avant l'entrée en vigueur de la politique. Les petits organismes ne sont toujours pas en mesure de répondre aux exigences de la nouvelle politique. On devrait prendre des mesures pour s'assurer que ces organismes connaissent la politique, le CEE et ses produits et services, et qu'ils disposent du soutien nécessaire pour mettre en oeuvre les aspects pertinents de la politique, compte tenu de leurs besoins opérationnels particuliers.

## Constatations relatives aux difficultés que soulève la mise en oeuvre intégrale (question no 3)

Certaines des difficultés importantes que soulève la mise en oeuvre de la nouvelle politique sont les suivantes :

- De nombreux ministères procèdent actuellement à l'établissement ou au remaniement de leur fonction d'évaluation de façon qu'elle soit convenablement dotée.
- Le nombre de professionnels de l'évaluation au sein du gouvernement fédéral et la demande d'évaluateurs qualifiés ont eu de fortes répercussions sur les efforts déployés pour le recrutement, ainsi que sur la création et le maintien des capacités.
- Compte tenu de la taille relativement petite de la collectivité de l'évaluation, les méthodes traditionnelles de recrutement, de formation et de perfectionnement professionnel du gouvernement fédéral ne sont vraisemblablement pas adaptées ou efficaces.
- Pour parvenir à la mise en oeuvre intégrale de la politique d'évaluation, il faudra

un « changement de mentalité » au sein de nombreux ministères, notamment une évolution des rôles des gestionnaires de programme, de la fonction d'évaluation et des cadres supérieurs. La création d'une nouvelle culture d'entreprise exigera du temps, des ressources et du soutien des cadres supérieurs.

- Le contexte de « gestion axée sur les résultats », conjugué aux exigences de la politique sur les paiements de transfert, crée une demande importante d'évaluateurs dont l'expertise est nécessaire pour mesurer le rendement et élaborer un cadre d'évaluation afin d'aider les gestionnaires de programmes.

## Conclusions relatives aux difficultés que soulève la mise en oeuvre intégrale (question no 3)

L'augmentation du niveau de productivité de la fonction au cours des 18 derniers mois, décrite dans la présente évaluation provisoire, risque de ne pas être durable si on ne prend pas des mesures vigoureuses pour combler les lacunes actuelles en matière de budget et de ressources humaines.

Les prévisions de volume de travail sont établies en fonction d'un taux d'augmentation d'environ 200 % pour les deux prochaines années alors qu'on a prévu une augmentation de l'effectif de 20 à 30 % seulement au cours de la même période. Cette demande accrue de productivité de la fonction après la mise en oeuvre des diverses politiques (principalement la politique d'évaluation même et la politique sur les paiements de transfert) et les méthodes de mesure des résultats exigeront une augmentation proportionnelle tant du budget que du personnel afin d'assurer le maintien de la productivité. Lors de la mise en valeur des ressources d'évaluation à l'échelle du gouvernement, il est important que les ministères soutiennent la fonction d'évaluation après la mise en oeuvre intégrale de la politique.

Afin de régler les questions de perfectionnement de la collectivité, telles que le maintien en poste, la formation et le perfectionnement professionnel, il faudra faire preuve de créativité pour trouver une solution de rechange à la méthode traditionnelle de recrutement et de formation professionnelle actuellement adoptée par le gouvernement fédéral. Compte tenu de la taille relativement modeste de la collectivité, il faudra établir et maintenir des partenariats et des réseaux avec les associations professionnelles externes et les groupes internes du secteur de l'évaluation. Bien que cette méthode exige au départ des ressources importantes, elle réglera vraisemblablement plus rapidement ces questions que les méthodes traditionnelles adoptées par le gouvernement pour le recrutement et le perfectionnement de professionnels.

## Constatations relatives aux rôles et responsabilités du CEE (question no 4)

Il est impératif d'établir dans l'immédiat une organisation d'experts-conseils et de coordination telle que le CEE, afin de soutenir et d'orienter la mise en oeuvre de la politique, étant donné que la collectivité de l'évaluation est confrontée à un certain nombre de problèmes.

Dans de nombreux ministères, la mise en oeuvre intégrale de la politique exigera un changement culturel afin de créer un environnement dans lequel les gestionnaires prennent l'initiative d'intégrer la pratique d'évaluation à leur travail. Le CEE peut jouer un rôle de direction en aidant les ministères à amorcer ce changement culturel, en reconnaissant qu'un changement fondamental de cette nature exigera du temps, des ressources et du soutien des cadres supérieurs.

Les rôles définis par les ministères et les organismes durant le processus d'évaluation provisoire sont les suivants :

- jouer un rôle de direction et de porte-parole de la collectivité de l'évaluation au sein du gouvernement du Canada;
- prodiguer des conseils et formuler des avis pour la mise en oeuvre de la politique;
- développer la capacité d'évaluation des ministères et des organismes.

Parmi les intervenants à l'extérieur des groupes d'évaluation au sein des ministères et organismes (p. ex. secteurs des programmes du SCT, Bureau du vérificateur général, associations professionnelles d'évaluateurs), on appuie massivement la participation accrue du CEE à :

- la surveillance et la communication de rapports sur la capacité d'évaluation et la mise en oeuvre de la politique au sein du gouvernement fédéral;
- l'examen des rapports d'évaluation au titre des présentations au CT;
- le soutien du rôle du service du budget du SCT.

## Conclusions relatives aux rôles et responsabilités du CEE (question no 4)

Il est nécessaire que le CEE continue d'assumer un rôle de direction afin d'aider la collectivité de l'évaluation à mettre en oeuvre la politique. Jusqu'à présent, le CEE a réussi dans ce rôle, compte tenu des nombreuses difficultés éprouvées au cours des 18 derniers mois. Selon l'enquête réalisée dans le cadre de l'évaluation provisoire, il est clair que pour accomplir des progrès complémentaires dans la mise en oeuvre de la politique, la collectivité de l'évaluation cherche un organe de direction centralisé, assumant un rôle semblable à celui du CEE, aux premières étapes de la mise en oeuvre. Ce rôle de direction sera nécessaire en permanence afin de promouvoir l'importance de l'évaluation auprès des cadres supérieurs, d'apporter un soutien continu au développement des capacités à l'échelle du système, la formation, les outils et les guides destinés à faciliter la mise en oeuvre de la politique, de relever des pratiques exemplaires pour diffusion au sein de la collectivité.

Parmi les rôles importants que le CEE devra assumer au cours des deux prochaines années, citons son soutien au Secrétariat dans l'utilisation des résultats d'évaluation pour le processus décisionnel. Les entrevues menées auprès des principales personnes interrogées des secteurs des programmes du Secrétariat soulignent que le

CEE devrait participer davantage à l'analyse des CGRR et aux évaluations au titre des présentations. Compte tenu du nombre accru d'études d'évaluation prévues durant la période et du renforcement du rôle du service du budget du Secrétariat, ce besoin sera probablement plus criant au cours des deux prochaines années.

## 1.0 Introduction

Le présent rapport vise à présenter un résumé des constatations de l'évaluation provisoire de la politique d'évaluation du Conseil du Trésor, entrée en vigueur en avril 2001. La présente section décrit le contexte de l'évaluation, y compris la portée, les questions et les méthodes utilisées pour l'évaluation. La section 2.0 porte sur le contexte de la politique d'évaluation. Les constatations de l'évaluation provisoire sont présentées à la section 3.0. Enfin, les conclusions de l'étude sont exposées à la section 4.0.

## 1.1 Portée de l'évaluation provisoire

L'évaluation provisoire vise à faire le point sur les progrès réalisés jusqu'à présent dans la mise en oeuvre de la nouvelle politique d'évaluation (la politique) dans 87 ministères et organismes assujettis à la politique. Afin de faciliter la mise en oeuvre de la politique, le Conseil du Trésor a financé les deux premières années d'un programme étalé sur quatre ans, le financement des troisième et quatrième années étant tributaire des résultats d'une évaluation provisoire. Les ministres du Conseil du Trésor ont établi un Centre d'excellence en évaluation (CEE) destiné à aider la mise en oeuvre de la politique, en particulier le développement des capacités. Étant donné que cette évaluation provisoire a été réalisée au cours des premiers stades du processus de mise en oeuvre, elle est davantage centrée sur les questions de mise en oeuvre plutôt que sur les répercussions de la politique. Comme il est énoncé dans le cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) mis au point pour la politique :

« Il faut plus 18 mois pour mettre pleinement en oeuvre la politique d'évaluation ou pour évaluer ses répercussions. Cependant, comme on doit déterminer s'il faut prolonger le financement de l'analyse de rentabilisation aux troisième et quatrième années, il est nécessaire de procéder à des évaluations préliminaires » .[1]

La portée de l'évaluation provisoire est l'évaluation des progrès accomplis jusqu'à présent en matière de mise en oeuvre et de résultats prévus de la politique.

## 1.2 Questions examinées lors de l'évaluation

Les principaux problèmes d'évaluation traités dans l'évaluation provisoire sont décrits dans le CGRR pour la politique. Ici également, compte tenu de la période choisie pour l'évaluation, la présente étude est centrée sur l'étendue des progrès réalisés jusqu'à présent en regard des objectifs de démarrage ou de mise en oeuvre. Les questions d'évaluation sont présentées au tableau 1 ci-dessous.

## Tableau 1 - Questions et sous questions examinées

**lors de l'évaluation provisoire**

**Question no 1 :** Quelle est l'ampleur des progrès réalisés dans la mise en oeuvre?

- Quel est l'état actuel de la mise en oeuvre de la politique d'évaluation?
- Les ministères ont-ils réalisé des progrès en ce qui concerne la mise en application d'un mécanisme de mesure du rendement continu?
- Quelles sont les pratiques actuelles d'évaluation des ministères?
- Les ministères sont-ils dotés d'une capacité d'évaluation adéquate?
- La fonction d'évaluation produit-elle des renseignements et des résultats qui sont intégrés au processus décisionnel des ministères?
- La politique a-t-elle permis d'améliorer l'élaboration, la mise en oeuvre et le renouvellement des programmes, des politiques et des initiatives?
- Les organismes externes utilisent-ils les résultats des évaluations et de la mesure du rendement dans le processus décisionnel?

**Question no 2 :** Que reste-t-il à accomplir pour parvenir à la mise en oeuvre intégrale?

**Question no 3 :** Quels sont les défis particuliers que pose la mise en oeuvre de la politique à court et à long terme?

**Question no 4 :** Quel(s) est(sont) le(s) rôle(s) pertinent(s) du CEE dans la mise en oeuvre de la politique?

## 1.3 Méthodologie d'évaluation

La méthodologie utilisée pour l'évaluation provisoire a intégré trois sources de données énoncées dans le CGRR pour la politique. Ces sources de données ont consisté en une enquête auprès de la collectivité de l'évaluation, des entrevues avec les principales personnes interrogées et des études de cas. Chaque méthode a été conçue et mise en oeuvre par un consultant externe.

### 1.3.1 Enquête auprès de la collectivité de l'évaluation[2]

Pour collecter les données détaillées sur l'état actuel des fonctions d'évaluation au sein des ministères et organismes fédéraux, on a procédé à une enquête auprès de la collectivité de l'évaluation durant les mois de juin et de juillet 2002. Un questionnaire portant sur une vaste gamme de questions rattachées aux fonctions d'évaluation des organisations individuelles et du CEE a été envoyé par la poste à chacun des 87 ministères et organismes fédéraux assujettis à la politique. On a utilisé deux versions différentes de l'enquête, selon la taille de l'organisation et sa capacité d'évaluation. Le questionnaire le plus long (appelé le modèle standard) a été envoyé à 44 ministères de grande taille et de taille moyenne dotés d'une certaine capacité d'évaluation au moment de l'administration de l'enquête. On a fait parvenir un questionnaire plus court (appelé le

modèle pour les petits organismes) à 43 petits organismes considérés être dotés d'une capacité d'évaluation limitée ou inexistante au moment de l'administration de l'enquête. Pour catégoriser les ministères et organismes aux fins de l'enquête, on s'est fondé sur les renseignements relatifs à la collectivité de l'évaluation gérés par le CEE. La version la plus courte a été conçue de façon à tenir compte de la taille, des besoins et du contexte propres aux petits organismes, tout en limitant les exigences en matière de rapport. Dans le cas des ministères et organismes qui ont reçu le questionnaire plus long, on a invité les chefs de l'évaluation à répondre à l'enquête. Ce fut également le cas des petits organismes au sein desquels un chef de l'évaluation était clairement identifié; lorsque le poste n'existait pas, on a fait parvenir le questionnaire à l'agent financier supérieur qui a été prié de le remplir au nom de l'organisme.

On a obtenu un taux de réponse global de 72 %, soit un taux de réponse de 93 % des ministères de grande taille et de taille moyenne (41 questionnaires retournés) et de 51 % des petits organismes (22 questionnaires retournés).

#### 1.3.2 Entrevues avec les principales personnes interrogées[3]

On a effectué ces entrevues avec des représentants de 16 ministères et organismes, des secteurs des programmes du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), du Bureau du vérificateur général (BVG) et de la Société canadienne d'évaluation (SCE). Cette méthode a été jugée essentielle pour obtenir de l'information sur la mise en oeuvre de la politique et sur la capacité d'évaluation afin de soutenir le processus décisionnel dans le contexte de la gestion axée sur les résultats. Au total, 61 personnes ont participé aux entrevues.

On a réalisé les entrevues à l'aide d'un guide d'entrevue semi-structuré, fondé sur les questions d'évaluation. On a remis au préalable aux principales personnes interrogées une copie du guide d'entrevue afin qu'elles préparent leurs réponses. Les entrevues ont été réalisées de juillet à octobre 2002.

Les ministères choisis pour les entrevues formaient un groupe représentatif de ministères et d'organismes de grande, moyenne et petite taille et dont la capacité d'évaluation variait considérablement (minimale à solide). Dans chaque ministère ou organisme sélectionné, l'équipe d'évaluation s'est efforcée de s'entretenir avec le directeur d'évaluation, le directeur général responsable de l'évaluation et le sous-ministre ou les sous-ministres adjoints/délégués. Au total, 44 représentants ministériels ont participé aux entrevues avec les principales personnes interrogées : 19 directeurs de l'évaluation ou gestionnaires de l'évaluation, 12 directeurs généraux responsables de la fonction d'évaluation et 13 cadres supérieurs du niveau de sous-ministre, sous-ministre délégué ou sous-ministre adjoint.

On a également réalisé des entrevues avec des représentants des secteurs des programmes du SCT, du BVG et de la SCE.

#### 1.3.3 Études de cas [4]

Afin de fournir des renseignements qualitatifs plus détaillés sur des questions telles que le recours à l'évaluation par les gestionnaires de programme et la qualité des rapports d'évaluation, huit études de cas ont été menées auprès de ministères de taille moyenne

et de grande taille. Les critères de sélection des ministères devant participer à ces études de cas dans le cadre de l'évaluation provisoire ont été les suivants :

- une fonction assez bien établie pour permettre l'analyse des produits d'évaluation élaborés par le ministère;
- un groupe représentatif d'organismes centrés sur les politiques ainsi que sur l'exécution des programmes;
- un groupe représentatif de ministères participant aux politiques et programmes scientifiques, sociaux, culturels et ceux concernant l'administration de la justice;
- dans la mesure du possible, des ministères et organismes importants, c'est-à-dire de taille moyenne ou de grande taille.

Pour chaque étude de cas, on a demandé au ministère participant de fournir jusqu'à trois études d'évaluation ou CGRR, réalisés au cours du dernier exercice. L'équipe responsable des études de cas a examiné ces rapports, et a réalisé des entrevues avec les gestionnaires de programme et les directeurs d'évaluation ayant participé aux études sélectionnées.

## 2.0 La politique d'évaluation

Le 1er avril 2001, le Conseil du Trésor a adopté de nouvelles politiques révisées pour les fonctions d'évaluation et de vérification interne au sein du gouvernement fédéral. Ces politiques remplaçaient la politique d'examen des programmes du SCT, qui avait servi précédemment d'orientation stratégique pour les deux fonctions. En approuvant la politique révisée d'évaluation (la politique), les ministres du Conseil du Trésor ont élaboré une stratégie de mise en oeuvre sur quatre ans et ont assuré le financement des deux premières années. Les ministres ont également établi un Centre d'excellence en évaluation (CEE) au sein du Secrétariat, chargé de soutenir et surveiller la réussite de la mise en oeuvre de la politique à l'échelle du gouvernement. Alors qu'une partie du financement des deux premières années (2,8 millions de dollars a servi à l'établissement du CEE, la majorité des ressources (8,6 millions de dollars a été allouée aux ministères et organismes assujettis à la politique (voir tableau 2 ci-dessous). Les ministres du Conseil du Trésor ont également demandé une évaluation préliminaire des deux politiques révisées après une période de 18 mois (automne 2002), et une évaluation complète à la fin du cinquième exercice (2005-2006). Les décisions relatives au financement pour les troisième et quatrième années de la stratégie de mise en oeuvre seraient tributaires des résultats de l'évaluation préliminaire de la politique sur une période 18 mois.

### Tableau 2 - Financement des deux premières années de mise en oeuvre de la politique

| | Ministères et organismes | Centre d'excellence en évaluation | Total |
|---|---|---|---|
| 2001-02 | 3,2 M$ | 1,4 M$ | 4,6 M$ |
| 2002-03 | 5,4 M$ | 1,4 M$ | 6,8 M$ |
| Total | 8,6 M$ | 2,8 M$ | 11,4 M$ |

## 2.1 Exigences de la politique

L'objectif de la politique révisée consiste à *« s'assurer que le gouvernement dispose de renseignements à jour axés sur les points stratégiques, fondés sur les objectifs et les preuves sur le rendement de ses politiques, programmes et initiatives pour produire de meilleurs résultats pour les Canadiens. »*

Pour appuyer cet objectif, les principales exigences de la politique révisée sont :

- **Capacité requise, associée aux cadres supérieurs.** Les administrateurs généraux doivent établir une capacité d'évaluation appropriée. Pour ce faire, ils doivent nommer un chef principal de l'évaluation, et établir un comité d'évaluation présidé par un haut fonctionnaire du ministère. Les ministères/organismes ont toujours la possibilité de regrouper les fonctions d'évaluation et de vérification dans une seule direction.
- **Portée accrue.** Les évaluations doivent maintenant être appliquées aux politiques, programmes et initiatives, au lieu de se limiter aux domaines de programme traditionnels. Elles doivent également couvrir tous les programmes exécutés par l'entremise de partenariats (interministériels, intergouvernementaux, etc.).
- **Accent mis sur le contrôle du rendement et sur les premiers résultats.** Les ministères doivent intégrer l'évaluation dans le cycle de vie des programmes, politiques et initiatives pour :
  - élaborer des cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats (CGRR) visant les politiques, initiatives et programmes, nouveaux ou renouvelés;
  - établir des pratiques continues de mesure et de surveillance du rendement;
  - évaluer les questions reliées à la mise en oeuvre rapide et à l'administration de la politique, du programme ou de l'initiative;
  - évaluer les questions reliées à la pertinence, aux résultats et à la rentabilité.

À cette fin, les chefs de l'évaluation doivent collaborer avec les gestionnaires afin de les aider à améliorer la conception, l'exécution et la mesure du rendement.

- **Planification stratégique de l'évaluation.** Afin d'assurer l'équilibre du travail d'évaluation et de mieux répondre aux priorités du ministère et du gouvernement, les ministères/organismes devraient établir un plan d'évaluation axé sur des points stratégiques.
- **Intégration au processus décisionnel stratégique et à la gestion.** La politique définit les facteurs contribuant au succès de l'évaluation, notamment l'établissement d'un cadre propice dans lequel les gestionnaires intègrent la pratique d'évaluation à leur travail; et le recours à l'évaluation en synergie avec les autres outils de gestion afin d'améliorer le processus décisionnel. Les chefs de l'évaluation doivent veiller à ce que la pratique d'une saine évaluation dans leur organisation soit faite au regard de ces facteurs. À cette fin, on doit mettre l'accent sur l'objectivité de la fonction d'évaluation, et non sur l'indépendance.

- **Normes révisées de pratique.** La politique comporte un ensemble de lignes directrices simplifiées et fusionnées pour la pratique professionnelle en évaluation.

## 2.2 Contexte

### 2.2.1 Contexte

L'adoption de la nouvelle politique d'évaluation est survenue dans un climat de renouvellement de la fonction publique fédérale. « Les politiques révisées de vérification interne et d'évaluation font partie de l'engagement permanent du gouvernement en vue de l'amélioration continue de la gestion et de la responsabilisation » (communiqué de presse du 14 février de la ministre Robillard). Ces changements résultaient d'examens parallèles des deux politiques, effectués en 2000, qui incluaient des consultations auprès des secteurs public et privé.

### 2.2.2 Accent mis sur la gestion axée sur les résultats

L'amélioration de la vérification interne et de l'évaluation appuie le programme de gestion moderne, comme il est indiqué dans *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*[5] .

La politique révisée d'évaluation accorde un rôle central à la fonction d'évaluation pour la gestion axée sur les résultats dans la mesure où elle soutient les efforts déployés par les gestionnaires de programme pour assurer le suivi du rendement réel et aider les décideurs à évaluer objectivement les résultats des politiques, programmes et initiatives. Elle accorde ainsi à l'évaluation un rôle distinct de la vérification interne, qui vise à fournir des assurances quant à la stratégie de gestion des risques, les cadres de contrôle de gestion et de l'information, tant financière que non financière, d'un ministère ou d'un organisme.

### 2.2.3 Lacunes reconnues en matière de capacité

À l'instar des autres collectivités fonctionnelles de l'administration publique fédérale, la fonction d'évaluation éprouve des difficultés à se renouveler. Le nombre d'évaluateurs et le niveau des ressources financières consacrées à l'évaluation ont baissé considérablement depuis le début des années 1990. L'étude du SCT réalisée en 2000, qui a mené à l'adoption de la nouvelle politique, a montré que la capacité n'était qu'à 56 % du niveau nécessaire pour la mise en oeuvre intégrale des exigences de la politique proposée[6]. Par ailleurs, il faut tenir compte du vieillissement des effectifs de la fonction publique, reflété dans la collectivité de l'évaluation, et relié au taux élevé de départs prévus parmi le personnel expérimenté du secteur de l'évaluation.

Compte tenu de la capacité réduite reconnue du secteur d'évaluation, la politique révisée exige également que le secteur élargisse la portée de l'activité.

### 2.2.4 Pression des politiques connexes

Parmi les autres facteurs contextuels importants entrant en jeu pour la mise en oeuvre de la politique révisée, citons les pressions sur la capacité découlant des autres politiques connexes rattachées à la gestion des risques et à la gestion axée sur les résultats. Deux politiques en particulier ont eu des répercussions importantes.

#### Politique sur les paiements de transfert

La politique sur les paiements de transfert (PPT) adoptée récemment par le Conseil du Trésor exige l'élaboration d'un cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) pour l'approbation de tous les programmes de contributions et de subventions de tous les ministères/organismes. Dans de nombreux ministères et organismes, aider à l'élaboration du CGRR est maintenant un aspect relativement nouveau et fondamental de la fonction d'évaluation. Étant donné que chaque CGRR définit les exigences pour les rapports futurs sur les résultats, la PPT a entraîné une augmentation du volume de travail futur relié à la surveillance du rendement et à l'évaluation de ces programmes.

#### Politique de surveillance active

À titre de composante clé de l'initiative Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes, la politique de surveillance active exige que les ministères surveillent les pratiques et mécanismes de contrôle de la gestion, adoptés pour exécuter les programmes. Il s'agit avant tout de se doter de mécanismes d'alerte rapide et de contrôle efficaces, sans revenir à l'approche directive et de surveillance des dernières années. Pour ce faire, il faut attribuer un rôle prédominant à la fonction d'évaluation au sein des ministères.

## 2.3 Responsabilités de la mise en oeuvre de la politique

La responsabilité de la mise en oeuvre de la politique d'évaluation est partagée par tous les intervenants. C'est un partenariat entre le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères et organismes. Au sein des ministères, la réussite ne repose pas seulement sur les chefs de l'évaluation - les cadres supérieurs et les gestionnaires de programme des ministères jouent tous un rôle important, qui consiste à assurer un cadre propice « dans lequel les gestionnaires intègrent l'évaluation à leur travail » et « où l'évaluation est utilisée en synergie avec les autres outils de gestion pour améliorer le processus décisionnel ». Au sein du Conseil du Trésor, le CEE et les autres secteurs du SCT doivent collaborer pour appuyer la collectivité de l'évaluation dans « l'utilisation des produits d'évaluation pour appuyer le processus décisionnel au centre »[7]. Ce partenariat fait également partie intégrante des efforts communs déployés pour mettre en oeuvre la surveillance active des programmes, politiques et initiatives au gouvernement fédéral.

#### 2.3.1 Centre d'excellence pour l'évaluation (CEE)

Le CEE a été établi en vue de jouer un rôle de direction pour la fonction d'évaluation au sein du gouvernement fédéral; de prendre des initiatives pour régler les difficultés communes dans la collectivité, p. ex. élaborer un cadre de gestion des ressources

humaines afin de répondre aux besoins à long terme en matière de recrutement, de formation et de perfectionnement, et assurer le soutien à la mise en valeur des ressources, l'amélioration des pratiques et au renforcement de la collectivité d'évaluation au sein de l'administration publique fédérale.

Le mandat et le rôle du CEE découlent des énoncés d'orientation générale de la politique révisée. Les activités du CEE sont axées principalement à l'externe en ce qui a trait au développement de la capacité d'évaluation dans tout le système et le repositionnement de la fonction d'évaluation. Le CEE a déterminé un certain nombre d'activités pour les deux premières années de mise en oeuvre de la politique, qu'il a définies dans son plan stratégique et opérationnel (novembre 2001). Ce plan définit également les cinq secteurs stratégiques qui serviront de fondement aux activités du Centre. Ces secteurs clés portent sur la mise en oeuvre de la politique, la surveillance, le développement des capacités, les avis stratégiques ainsi que la communication et le réseautage.

À l'instar de l'évaluation globale, l'évaluation du CEE consistera à examiner les progrès réalisés jusqu'à présent par le Centre par rapport à ses objectifs de mise en oeuvre à long terme. Cette évaluation porte sur les 18 premiers mois d'activités.

## 3.0 Résultats de l'évaluation provisoire

Les résultats de l'évaluation sont présentés dans cette section, en fonction des principales questions traitées, à savoir :

- progrès réalisés dans la mise en oeuvre de la politique;
- lacunes qui empêchent la mise en oeuvre intégrale;
- difficultés que soulève la mise en oeuvre;
- rôles et responsabilités pertinents pour le CEE.

## 3.1 Progrès au niveau de la mise en oeuvre

L'évaluation provisoire est centrée sur les progrès réalisés au cours des 18 premiers mois de la mise en oeuvre de la politique. Plus précisément, elle quantifie la mesure dans laquelle les ministères et organismes ont progressé pour satisfaire aux principales exigences de la politique, à savoir : redéfinition de la fonction d'évaluation au sein de l'organisation de façon qu'elle soit perçue comme une capacité requise, intégrée par les cadres supérieurs; élargissement de la portée des évaluations; accent mis davantage sur la surveillance du rendement et les premiers résultats; planification stratégique de l'évaluation; intégration de l'évaluation à la gestion et au processus décisionnel stratégique et maintien de normes de pratiques dans les évaluations.

### 3.1.1 État actuel de la mise en oeuvre de la politique

L'état actuel de la mise en oeuvre varie considérablement d'un ministère ou organisme à l'autre. Bon nombre de petits organismes déclarent avoir une fonction d'évaluation très limitée ou inexistante. Parmi les ministères de taille moyenne et de grande taille,

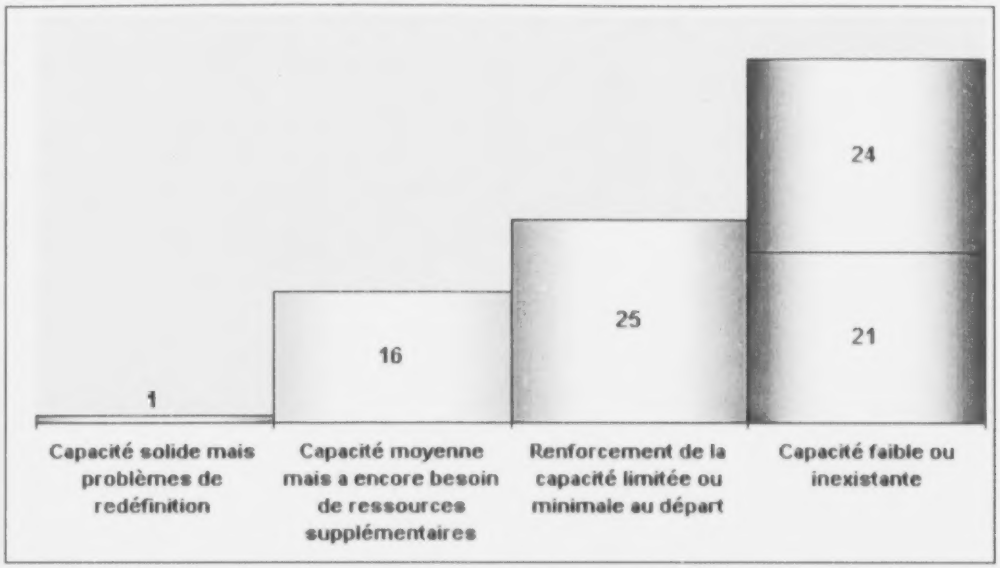
certains ne font que commencer à mettre en oeuvre la nouvelle politique, tandis que d'autres déclarent d'avoir parcouru plus que la moitié du chemin du processus de mise en oeuvre.

Dans le cadre de l'enquête, des entrevues avec les principales personnes interrogées et des études de cas, on a posé un certain nombre de questions aux ministères et organismes afin de mesurer l'état de l'infrastructure et la capacité de l'évaluation. Pour se doter d'une infrastructure d'évaluation solide, il faut que la politique d'évaluation du Conseil du Trésor soit intégralement mise en oeuvre et bien comprise, non seulement par les évaluateurs professionnels mais également par les gestionnaires de programme de l'ensemble du gouvernement fédéral. Il faut également se doter de structures de responsabilisation au sein du ministère ou de l'organisme, telles qu'un comité de vérification interne et d'évaluation, ainsi qu'un plan d'évaluation approuvé qui soit pertinent et mis en application (mise à jour régulière des objectifs et suivi des recommandations approuvées dans les rapports d'évaluation). Enfin, il faut que les administrateurs généraux s'engagent à assurer des niveaux appropriés de ressources pour la fonction afin de s'assurer que l'évaluation est enchâssée dans la culture de gestion, et que les employés fonctionnels sont convenablement formés pour faciliter la mise en oeuvre de la politique.

Les résultats de l'étude montrent qu'environ la moitié des ministères et organismes assujettis à la politique possèdent une fonction d'évaluation active. D'après les données de l'enquête, 42 des 87 ministères et organismes interrogés ont une fonction d'évaluation active et disposent de ressources d'évaluation sous forme d'un budget et d'ETP réservés à l'évaluation.

Parmi les organisations qui déclarent avoir une fonction d'évaluation, la capacité d'évaluation varie considérablement dans l'éventail de niveaux. Comme il est illustré à la figure 1 ci-dessous, selon les indicateurs de l'enquête auprès de la collectivité de l'évaluation, seul un ministère peut être classé comme ayant une capacité d'évaluation adéquate pour la mise en oeuvre intégrale de la politique. Seize autres ministères disposent d'une capacité modérée, mais indiquent qu'ils ont encore besoin de ressources supplémentaires importantes pour atteindre un niveau stable d'évaluation qui correspondrait à la mise en oeuvre complète de la politique. Vingt-cinq autres organisations partent d'une position faible à minimale mais travaillent en vue de renforcer leur capacité et auront besoin d'une somme considérable de soutien et de temps pour parvenir à la mise en oeuvre complète de la politique. Les petits organismes (n=21) ont indiqué n'avoir pas ou pratiquement pas de fonction d'évaluation. On peut présumer que le reste de la collectivité de l'évaluation (24 non répondants parmi les petits organismes) n'ont pas ou ont peu de capacité d'évaluation.

**Figure 1 - Capacité d'évaluation évaluée (source : données de l'enquête)**




*Nota : « Capacité faible ou inexistante » comprend à la fois les répondants (n=21) et les non-répondants (n=24).*

Selon les résultats des entrevues, la maturité de la fonction d'évaluation avant l'établissement de la nouvelle politique constitue le principal facteur distinctif, en vertu duquel les ministères ou organismes définissent leur position à l'égard de la mise en oeuvre. Les ministères dotés d'une fonction d'évaluation relativement mature avant l'établissement de la politique déclarent qu'elle demeure stable et que leur capacité se renforce, selon les différentes étapes de mise en oeuvre de la politique. Par contre, les ministères qui déclarent en être aux premières étapes de la mise en oeuvre indiquent en général que leur fonction d'évaluation était sous-développée avant la mise en oeuvre de la politique, ou qu'elle a subi des transformations majeures au cours des deux dernières années grâce, notamment, à sa restructuration et à sa redéfinition au sein du ministère.

En règle générale, les constatations des études de cas corroborent l'information recueillie durant les entrevues avec les principales personnes interrogées et lors de l'enquête. Les études de cas étaient axées sur les ministères qui, pour la plupart, étaient dotés d'une fonction d'évaluation relativement mûre avant la mise en oeuvre de la politique. Parmi les huit ministères de taille moyenne et de grande taille ayant participé aux études de cas, on a constaté que la mise en oeuvre était relativement avancée, bon nombre des objectifs de la politique ayant été atteints dans le récent travail d'évaluation présenté à l'équipe de l'étude pour examen. Dans chaque ministère, on a constaté que la fonction d'évaluation produisait des résultats d'évaluation crédibles qui satisfont aux normes du Conseil du Trésor, et qui facilitent ou faciliteront la gestion axée sur les résultats. Selon les études de cas, on a réalisé d'importants progrès dans l'atteinte de nombreux objectifs de la politique au sein des huit ministères.

#### 3.1.2 Portée de l'évaluation

Une exigence de la nouvelle politique consiste à étendre la portée de l'évaluation au-delà des domaines de programme traditionnels afin de traiter des politiques, programmes et initiatives, ce qui s'est concrétisé selon les résultats du sondage et des entrevues avec les principales personnes interrogées. Selon l'enquête, cette composante de la politique a été mise en oeuvre par environ la moitié des ministères de taille moyenne et de grande taille. D'après les modèles de collecte des données, 54 % de ces ministères ont effectué des évaluations des politiques ou des initiatives, représentant 27 % des évaluations menées au sein des grands ministères. Dans les entrevues avec les principales personnes interrogées, certains ministères ont indiqué qu'ils en étaient encore au stade de définir le domaine et le cadre d'évaluation de leur organisation. Les études de cas ne collectaient pas directement l'information sur l'évolution de la portée de l'évaluation.

#### 3.1.3 Capacité de la fonction d'évaluation

Avant l'établissement de la politique, on avait reconnu qu'on manquait de ressources et d'évaluateurs professionnels dans le secteur d'évaluation de bon nombre de ministères et organismes. Les ressources affectées à la mise en oeuvre de la politique étaient destinées en partie à régler la pénurie manifeste de personnel dans de nombreuses organisations. Il est nécessaire d'établir et de maintenir un budget d'évaluation suffisant et des effectifs d'évaluation adéquats pour répondre aux principales exigences de la politique. L'évaluation provisoire a montré que les ministères investissent davantage dans la fonction d'évaluation par rapport aux niveaux de 2000 et, malgré la hausse du nombre d'ETP, le nombre d'évaluateurs engagés demeure insuffisant. Malgré ces difficultés, le nombre d'études d'évaluation et sur la mesure du rendement a augmenté progressivement et, selon les prévisions, il devrait monter en flèche au cours des deux prochaines années. On prévoit toutefois une croissance nettement moins rapide des ETP par rapport à la productivité escomptée de la fonction au cours des deux prochaines années.

#### Budgets d'évaluation

D'après les réponses à l'enquête, le montant total des crédits consacrés à l'évaluation en 2002-2003 dans l'ensemble de la collectivité de l'évaluation s'élève à 42,4 millions de dollars. Cela représente une hausse de 9,4 millions de dollars (soit 28 %) par rapport au budget d'évaluation estimé précédent établi à 33 millions de dollars selon l'étude[3] menée en 2000 par le Secrétariat, juste avant la mise en oeuvre de la politique. Les ministères de grande taille et de taille moyenne reçoivent la majorité des crédits budgétaires, 65 % (soit 27,4 millions de dollars) du total étant concentré au sein de seulement onze organisations.

Seulement qu'un faible pourcentage du budget total consacré à l'évaluation au sein du gouvernement s'applique aux petits organismes. Seulement trois des répondants des petits organismes ont indiqué qu'ils disposaient d'un budget total d'évaluation de plus de 50 000 $. De toute évidence, les petits organismes possèdent une très faible capacité et peu de ressources consacrées à l'évaluation.

En 2002-2003, les ministères ont investi près de 4 millions de dollars pour la fonction en

plus des 5,4 millions de dollars attribués par le Conseil du Trésor dans le cadre de la stratégie de mise en oeuvre de la politique d'évaluation. Cela indique que, même s'ils peuvent faire mieux, les ministères ont pris des mesures pour remanier la fonction. La somme de 4 millions de dollars est répartie de façon relativement uniforme entre les ministères de taille moyenne et de grande taille, 29 ministères ayant déclaré avoir investi davantage au cours de la présente année financière.

**Effectifs de l'évaluation**

Comme il est indiqué à la figure 2, selon les estimations d'une étude réalisée en 2000 [9] , à la demande du Secrétariat, les ETP sont passés de 230 évaluateurs à environ 286 selon les indications des répondants à l'évaluation provisoire, soit une hausse de 24 % du personnel chargé de l'évaluation sur une période de deux ans. Toutefois, selon les ministères, il reste une pénurie importante d'environ 40 %, soit 105 ETP, nécessaires pour soutenir la mise en oeuvre de la politique.

**Figure 2 - Effectifs d'évaluation**

Le tableau 3 illustre la répartition des évaluateurs actuels selon la classification et le niveau. Sur le nombre actuel de 286 évaluateurs, 62 % sont affectés dans dix grands ministères. Environ 19 % des évaluateurs de divers niveaux et classifications sont considérés être de niveau subalterne, 33 % de niveau d'analyste, 28 % sont des analystes principaux et 6 % des cadres supérieurs.

## Table 3 - Répartition des évaluateurs actuels (ETP)

| | ETP | % du total des ETP | Classification et niveau |
|---|---|---|---|
| | | | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Analyste subalterne** | 53,8 | 18,8 | AS01-03, ES01-03 |
| **Analyste** | 94 | 32,8 | AS04-05, C001-02, ES04-05 |
| **Analyste principal** | 80,7 | 28,2 | AS06-08, C003-04, ES06-07 |
| **Cadres supérieurs** | 17,4 | 6,1 | EX01-05 |
| **Autres** | 40,3 | 14,1 | Toutes les autres classifications |
| **Total** | 286,2 | 100 | |

Un nombre important de ministères et organismes comptent engager du personnel au cours des trois prochaines années, ce qui montre clairement que la collectivité prend des mesures pour accroître sa capacité. Comme il est indiqué au tableau 4, les répondants ont déclaré qu'ils comptaient engager environ 84 évaluateurs au cours des trois prochaines années, dont 52 occuperont de nouveaux postes et 32 remplaceront d'autres employés.

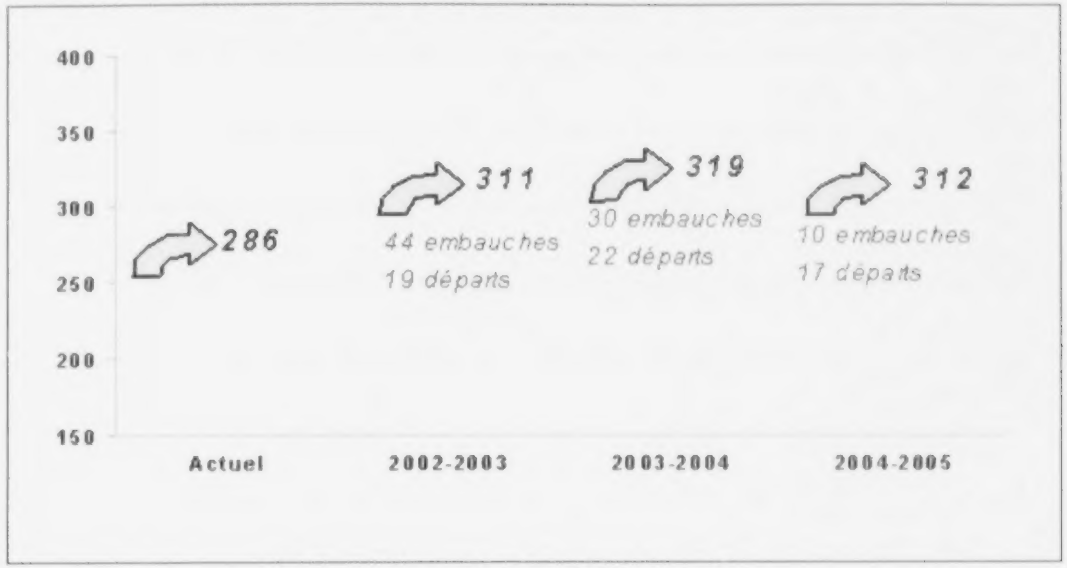
## Tableau 4 - Mesures de dotation (ETP) pour 2002-2005

| | 2002/03 | 2003/04 | 2004/05 | Total |
|---|---|---|---|---|
| **Remplacement** | 9,00 | 13,75 | 9,00 | 31,75 |
| **Nouvelles recrues** | 35,00 | 16,00 | 1,00 | 52,00 |
| **Taux de roulement** | 16,00 | 16,75 | 10,00 | 42,75 |
| **Départ à la retraite** | 3,00 | 5,00 | 7,00 | 15,00 |

En dépit de ces embauches prévues, la collectivité de l'évaluation s'attend à une hausse de 26 évaluateurs seulement au cours des trois prochaines années. La collectivité atteindra un sommet de 319 évaluateurs en 2003-2004 et subira une légère baisse de son effectif, ramené à 312, d'ici 2004-2005. Ce phénomène est principalement attribuable au nombre important de départs prévus, incluant le roulement de personnel (43) et les départs à la retraite (32) au cours des trois prochaines années. On ne connaît pas la proportion du roulement du personnel qui consistera en mutations entre ministères (c.-à-d. que l'évaluateur demeure dans la collectivité de l'évaluation), et la proportion du roulement du personnel qui représentera effectivement des départs de personnes quittant la collectivité. De toute façon, le roulement du personnel et les départs à la retraite auront un effet équilibrant sur les embauches prévues au cours de la même période.

La figure 3 montre que le résultat net de cette activité se traduira néanmoins par une pénurie considérable de quelque 79 évaluateurs sur les 391 nécessaires pour que le secteur d'évaluation atteigne un niveau stable, comme l'ont indiqué les répondants. Il demeurera toujours difficile de surmonter cette pénurie étant donné que la demande d'évaluateurs qualifiés et expérimentés dépasse l'offre actuelle.

**Figure 3 - Prévision de la tendance en ETP pour 2002 - 2005**




La plupart des principales personnes interrogées du niveau de gestionnaire, directeur ou directeur général de la fonction d'évaluation reconnaissent que le développement de la capacité d'évaluation au sein des ministères sera un long processus qui soulèvera des difficultés importantes, compte tenu de l'effectif actuel de la collectivité de l'évaluation au sein du gouvernement fédéral et de la demande élevée d'évaluateurs.

En dépit de ces problèmes de capacité qui ont été décelés lors de l'enquête et des entrevues avec les principales personnes interrogées, les études de cas ont déterminé que le personnel d'évaluation a joué des rôles clés dans chacune des études d'évaluation et les CGRR. Les rôles ont consisté notamment à diriger les projets et à offrir de l'aide et du soutien aux gestionnaires de programme. Dans quelques projets, le personnel chargé de l'évaluation a été en mesure de prendre la relève pour la direction d'un projet lorsque les gestionnaires de programme ne possédaient pas suffisamment d'expertise ou avaient des contraintes de temps importantes.

**Productivité - Études d'évaluation, CGRR et études sur la mesure du rendement**

Comme l'indique le tableau 5, on prévoit une hausse significative de la productivité au sein de la collectivité entre 2001-2002 et 2002-2003. Par exemple, on a planifié une augmentation des CGRR, qui devraient passer de 57 à 181 (hausse de 218 %)[10], et des études d'évaluation de 85 à 315 (hausse de 272 %)[11]. Les études sur la mesure du rendement augmenteront également de façon significative, de 45 à 92 (hausse de 112 %)[12]. Cette hausse marquée de la productivité est proportionnellement beaucoup plus importante que la hausse estimative des ETP pour la même période. Cela pose des problèmes au niveau de la durabilité de la hausse de productivité.

**Tableau 5 - Travail d'évaluation de 2001-2002 à 2002-2003 (Tous les répondants)**

| | 2001-2002 | 2002-03 |
|---|---|---|
| Programmes | 309 | 455 |
| Politiques | 30 | 47 |
| Initiatives | 98 | 135 |
| Autres | 26 | 11 |
| Total | 463 | 648 |
| | | |
| CGRR terminés | 192 | 181 |
| Rapports d'évaluation (approuvés) | 138 | 249[13] |
| Rapports d'évaluation (pas encore approuvés) | 36 | 65* |
| Études sur la mesure du rendement | 58 | 92 |
| Autres études de fond | 39 | 61 |
| Total | 463 | 648 |

**3.1.4 Accent mis sur la mesure du rendement et les premiers résultats**

Une des exigences de la nouvelle politique consiste à mettre davantage l'accent sur la surveillance de la mesure du rendement et l'analyse rapide de la conception et mise en oeuvre des programmes/politiques/initiatives. Tous les ministères dont les principales personnes interrogées ont participé aux entrevues ont indiqué avoir réalisé des progrès dans ce domaine. Cependant, ces personnes ont également indiqué que la fonction de mesure du rendement du ministère n'est pas suffisamment mature pour fournir de l'information fondée sur des données validées de haute qualité en rapport avec les coûts.

La plupart des ministères ont déclaré dans les entrevues avec les principales personnes interrogées que la surveillance du rendement sera un domaine prioritaire pour le perfectionnement de la fonction au cours des prochaines années. À titre d'exemple de progrès réalisés à ce chapitre, citons l'augmentation significative du nombre d'études sur la mesure du rendement, dont 45 signalées en 2000-2001, 58 en 2001-2002 et 92 planifiées en 2002-2003.

Compte tenu du rôle de la fonction d'évaluation consistant à aider à l'établissement de CGRR dans la plupart des ministères, de nombreux ministères prévoient une plus forte intégration de la mesure du rendement et des évaluations que précédemment. Cela est attribuable au fait que le CGRR exige l'élaboration d'une méthode de mesure du rendement, en plus d'une stratégie d'évaluation et de communication des résultats, afin que les gestionnaires soient en mesure de présenter les résultats des programmes/politiques/initiatives.

Durant les entrevues, bon nombre des principales personnes interrogées ont déclaré qu'il est trop tôt pour déterminer la mesure dans laquelle les gestionnaires de programme se sont effectivement « ralliés » à cette exigence de la politique, en particulier en ce qui a trait à leur responsabilité de gérer en permanence la mesure du rendement. Qui plus est, les principales personnes interrogées ont également indiqué qu'il ne s'était pas écoulé suffisamment de temps pour déterminer l'étendue de la mise en application des CGRR. La plupart ont indiqué que l'on pourra véritablement évaluer la portée de l'intégration de la mesure du rendement et de l'évaluation durant la première série d'évaluations rattachées aux exigences des CGRR.

L'information découlant des études de cas montre que si les CGRR étudiés semblaient pouvoir être mis en application, on s'interroge en revanche sur l'efficacité de la mise en oeuvre s'est. Dans certains cas, on a éprouvé d'énormes difficultés à rallier les nombreux intervenants participant au CGRR alors que, dans d'autres, on s'est demandé si le CGRR contenait suffisamment de renseignements détaillés sur les stratégies de collecte des données et d'établissement de rapports. De même, les directeurs de programme interviewés estiment que les CGRR sont davantage un exercice administratif qu'un outil de gestion utile.

Les principales personnes interrogées ont mentionné que le lien entre la mesure du rendement et l'évaluation exige un renforcement de la capacité parmi les gestionnaires de programme pour que l'intégration soit un outil de gestion utile. Dans certains ministères, cette capacité est évidente parmi les gestionnaires. En règle générale, les études de cas ont montré que si les gestionnaires de programme participants n'étaient peut-être pas pleinement au courant de la politique, ils considéraient néanmoins l'évaluation comme un outil de gestion intégré utile.

#### 3.1.5 Planification de l'évaluation

La planification stratégique de l'évaluation aide à maintenir un bon équilibre dans le travail d'évaluation et respecter les priorités du ministère et du gouvernement. On a découvert que, dans l'ensemble, des progrès avaient été réalisés dans les ministères et organismes qui avaient mis sur pied un mécanisme de planification routinier du processus d'évaluation. Cependant, cet aspect des exigences de la nouvelle politique n'est pas encore pleinement implanté dans bon nombre de petits organismes. Environ la moitié des ministères et organismes (49 %) ont déclaré qu'ils avaient un plan d'évaluation approuvé pour 2002-2003. Il s'agit d'une augmentation de 23 % par rapport au nombre de plans approuvés en 2001-2002.

Soixante et onze pour cent (71 %) des ministères de taille moyenne et de grande taille ont déclaré avoir des plans approuvés en 2000-2001 et 88 % en 2002-2003. Les petits organismes n'ont indiqué aucun changement à ce chapitre, avec deux plans approuvés en 2000-2001 et en 2002-2003. Dans l'ensemble, cela indiquerait que la collectivité fait des progrès en ce qui concerne la planification stratégique accrue au moyen de plans d'évaluation approuvés - mais seulement dans les ministères de taille moyenne et de grande taille.

Selon les études de cas, la vaste majorité des études d'évaluation et les CGRR présentés pour examen ont été menées en raison des exigences du SCT plutôt que dans le cadre de la planification stratégique et des priorités du ministère.

Lors des entrevues, certains répondants ont déclaré qu'ils reliaient le plan d'évaluation à la planification stratégique et aux priorités du ministère. Par contre, quelques-uns ont indiqué que, même s'ils établissaient des plans d'évaluation, ils avaient tendance à répondre davantage aux demandes immédiates et actuelles plutôt qu'à relier l'évaluation à la planification stratégique et aux priorités du ministère. Cependant, ces ministères ont l'intention de relier les plans à la planification stratégique du ministère pour les prochaines années.

Durant les entrevues, quelques ministères se sont déclarés préoccupés par le fait que le processus des CGRR « prescrira » la planification de l'évaluation, laissant moins de possibilités et de ressources pour relier la planification de l'évaluation à la planification stratégique et aux priorités globales du ministère.

**3.1.6 Intégration au processus décisionnel des cadres supérieurs**

Parmi les exigences de la nouvelle politique, l'évaluation doit être considérée comme une capacité à intégrer obligatoirement aux outils de gestion afin d'aider les cadres supérieurs dans le processus décisionnel. Pour ce faire, on peut, entre autres, établir un comité d'évaluation présidé par un cadre supérieur du ministère. En établissant un comité auquel les cadres supérieurs peuvent participer activement, ces derniers ont la possibilité de s'informer des résultats d'évaluation, et s'en serviront probablement davantage dans le processus décisionnel au sein de leur organisation.

Les réponses à l'enquête montrent que 39 (soit 93 %) des 42 ministères/organismes ayant une fonction d'évaluation (répondants au modèle standard) ont un comité d'évaluation actif, dont 33 (85 %) sont présidés par des chefs d'organismes. La plupart ont indiqué que le comité est actif et qu'il se réunit régulièrement. Par contre, seulement deux des petits organismes ont indiqué avoir un comité d'évaluation actif.

Ces résultats laissent entendre que la majorité des ministères et organismes actuellement dotés d'une capacité d'évaluation ont des comités d'évaluation, et déploient des efforts concertés pour les utiliser régulièrement. Cependant, de nombreux petits organismes ne sont pas encore dotés de cette infrastructure de base, sans doute à cause de leurs ressources limitées, ou de leur taille qui ne justifie pas un comité consacré à la fonction d'évaluation.

La plupart des principales personnes interrogées ont indiqué que les résultats d'évaluation sont utilisés d'une certaine manière dans la prise des décisions stratégiques au sein de leur ministère. Les personnes interviewées ont souligné plus fréquemment une augmentation de la participation des cadres supérieurs aux comités d'évaluation au cours des deux dernières années. Cette participation accrue s'est traduite par une plus grande prise de conscience des résultats d'évaluation par les cadres supérieurs. De la même façon, les études de cas ont montré que les cadres supérieurs, par l'entremise des comités, ont examiné les résultats d'évaluation et les ont utilisés pour la prise de décisions concernant les programmes/politiques/initiatives. Les principales personnes interrogées au niveau des chefs, directeurs ou directeurs généraux de l'évaluation ont mentionné un autre indicateur important de la fonction pour le processus décisionnel des cadres supérieurs : le financement accru affecté à la fonction, par la réaffectation interne. De surcroît, ces cadres supérieurs interviewés ont indiqué qu'ils connaissent les résultats des évaluations, et qu'ils les utilisent souvent pour prendre des décisions, considérant l'évaluation comme une composante

essentielle de la gestion axée sur les résultats.

Selon les études de cas, les constatations des études d'évaluation ont été présentées aux cadres supérieurs (du niveau de SMA ou de SM) et approuvées par ces derniers. Les CGRR n'étaient pas nécessaires pour passer par ce processus d'approbation.

Les représentants des secteurs des programmes du SCT et du BVG ont également indiqué que la fonction d'évaluation est essentielle pour travailler dans le contexte actuel de gestion axée sur les résultats. Durant ces entrevues, on s'est déclaré préoccupé par l'utilité de certaines évaluations qui portaient principalement sur les questions de conception et d'exécution, et moins sur les questions plus difficiles de pertinence et de répercussions sur les programmes. Les répondants considéraient que ces types d'évaluation étaient d'une utilité limitée pour la prise de décisions stratégiques. Ce sous-groupe de principales personnes interrogées a également mentionné qu'il était essentiel de procéder aux évaluations au moment approprié pour qu'elles soient utiles au processus décisionnel lors des présentations au CT. Certains répondants ont indiqué que, à certaines occasions, la diffusion des résultats d'évaluation ne coïncide pas avec le processus décisionnel (p. ex. les résultats d'évaluation ne sont pas disponibles pour être joints à une présentation au Conseil du Trésor pour le renouvellement ou le remaniement de programmes).

## 3.2 Lacunes touchant la mise en oeuvre intégrale

Parmi les ministères de taille moyenne et de grande taille, plus de la moitié (25 sur 42) tentent de mettre en oeuvre la politique à partir d'une position faible ou minimale. Dans nombre de cas, un renforcement considérable de la capacité s'impose dans un environnement qui est très compétitif lorsqu'il s'agit d'attirer des évaluateurs qualifiés. Si on tient compte de ces difficultés, on peut dire que des progrès considérables ont été réalisés, en particulier dans les domaines de la productivité, les hausses les plus importantes étant le nombre des études d'évaluation, de CGRR et d'études sur la mesure du rendement produites au cours des dernières années. En dépit de cette hausse de la productivité, un certain nombre de lacunes demeurent avant qu'on puisse considérer que la politique est intégralement mise en oeuvre par la collectivité de l'évaluation.

Parmi les petits organismes, on a relevé de nombreuses lacunes dont la plupart reposaient sur une fonction d'évaluation limitée ou inexistante.

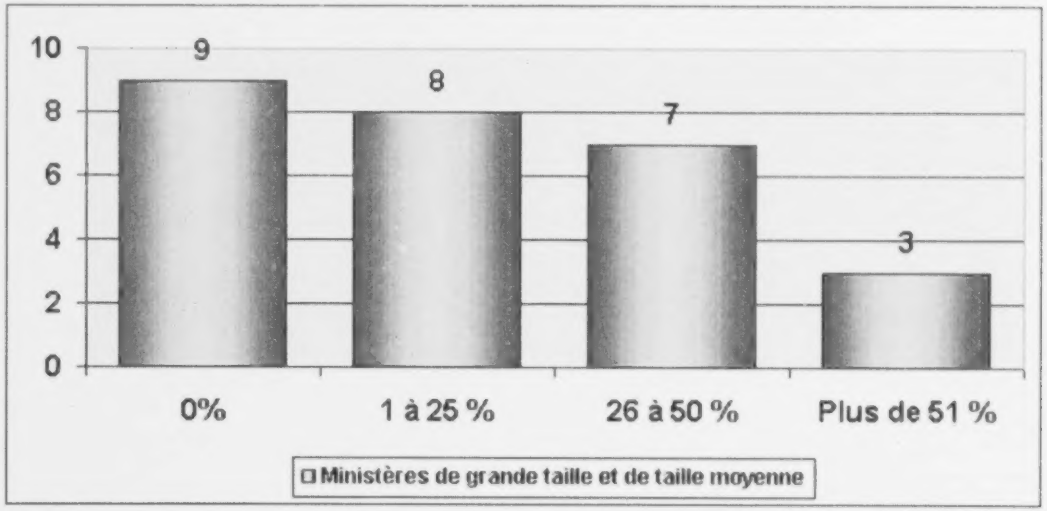
### 3.2.1 Programmes, politiques et initiatives visés par les CGRR et les évaluations

Selon les principales personnes interrogées, le champ d'application varie considérablement d'un ministère à l'autre selon les entrevues avec les représentants des ministères et les représentants des secteurs des programmes du SCT. On a posé aux répondants une série de questions destinées à fournir une auto-évaluation des lacunes en matière de capacité, à déceler les exigences pour combler ces lacunes et à déterminer toutes les autres ressources nécessaires.

Comme l'indique la figure 4, seulement neuf ministères de grande taille et de taille moyenne ont indiqué qu'ils respectent tous leurs engagements actuels en ce qui concerne les CGRR. De plus, dix ministères ont déclaré qu'au moins 25 % de leurs

engagements n'étaient pas respectés, et moins de 50 % dans le cas de trois ministères parmi eux.

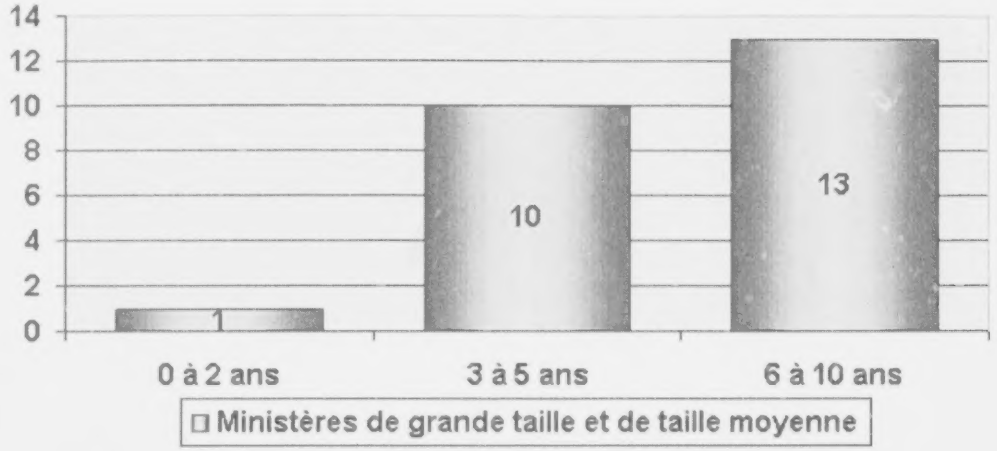
**Figure 4 - Pourcentage des engagements en ce qui concerne les CGRR ne pouvant être respectés**




Ces constatations laissent entendre que la politique sur les paiements de transfert du SCT a une incidence sur un grand nombre de ministères et d'organismes et pourrait accroître les lacunes en matière de capacité en créant « un important arriéré dans le travail d'évaluation ».

Lorsqu'on a demandé quel était le délai nécessaire pour évaluer tous les programmes, politiques et initiatives visés par la politique d'évaluation, les ministères de grande taille et de taille moyenne ont indiqué qu'ils avaient encore besoin de beaucoup de temps (figure 5). Dix répondants ont déclaré qu'il leur faudrait au moins de trois à cinq ans à compter de maintenant, tandis que 13 autres répondants ont indiqué qu'il faudrait de six à dix ans.

**Figure 5 - Délai nécessaire pour effectuer l'évaluation de tous les programmes, politiques et initiatives**




Ces résultats de l'enquête sont corroborés par les renseignements recueillis durant les entrevues réalisées avec les principales personnes interrogées. Les représentants des ministères et organismes interrogés indiquent que les demandes d'évaluation des gestionnaires du ministère (p. ex. études d'évaluation, établissement de CGRR) dépassent parfois ce que la fonction est en mesure d'offrir compte tenu des ressources actuelles. Les entrevues avec les représentants des secteurs des programmes du SCT indiquent que l'évaluation des principaux programmes, politiques et initiatives n'est pas encore terminée, en raison des problèmes de calendrier et de qualité des évaluations et des CGRR dans la mesure où ils sont reliés aux présentations au CT.

Ces résultats montrent clairement que la collectivité de l'évaluation n'est pas en mesure d'honorer tous ses engagements en vertu de la politique, et qu'elle a encore du chemin à faire pour atteindre un niveau de maturité et de stabilité convenable. Cette situation peut être attribuable à plusieurs facteurs, y compris des budgets d'évaluation insuffisants, l'état de l'effectif actuel de la collectivité de l'évaluation au sein du gouvernement fédéral, ainsi que la forte demande d'évaluateurs dans l'ensemble du système, créée par la politique d'évaluation ainsi que par la politique sur les paiements de transfert.

Lorsqu'on leur a demandé de quels montants complémentaires ils auraient besoin pour combler les lacunes en matière de capacité afin de mettre en oeuvre intégralement la politique d'évaluation, les répondants ont indiqué qu'ils auraient besoin de 13 millions de dollars de plus par rapport aux niveaux actuels, qui comprend les 5,4 millions de dollars de financement temporaire pour le deuxième exercice de la stratégie de mise en oeuvre. Les ministères de grande taille et de taille moyenne ont déclaré qu'ils auraient besoin de 11,9 millions de dollars (soit 92 % du total). Ce total représente une hausse de 31 % par rapport aux 42,4 millions de dollars actuels (37 millions de dollars en services votés + 5,4 millions de dollars attribués par le SCT) du budget d'évaluation. Comme il a été mentionné précédemment, les répondants ont besoin de 105 ETP supplémentaires. Il est intéressant de noter que les petits organismes ont indiqué 12

ETP seulement alors qu'ils ont également déclaré que la pénurie d'employés constitue le principal obstacle à la mise en oeuvre intégrale de la politique.

Lorsqu'on leur a demandé comment ces montants complémentaires seraient utilisés, 88 % de répondants ont indiqué qu'il fallait les consacrer à la mesure du rendement dans l'ensemble du ministère/de l'organisme, 79 % à mener des études d'évaluation et 58 % à établir des CGRR. Parmi les autres réponses, citons assurer le suivi et la surveillance des résultats d'évaluation et des recommandations, mener des études d'évaluation et formuler des conseils stratégiques, et effectuer de la recherche (par exemple, concevoir des modèles et des outils).

#### 3.2.2 Lacunes dans l'utilisation de l'évaluation pour le processus décisionnel et la responsabilisation

Durant les entrevues, bon nombre de répondants ont souligné que, à ce stade de la mise en oeuvre de la politique, il était difficile de déterminer les lacunes dans l'utilisation actuelle de l'évaluation pour le processus décisionnel. On sera davantage en mesure d'évaluer les lacunes une fois que l'on aura eu le temps nécessaire et la possibilité de concevoir des études d'évaluation, en vertu de la politique, qui seront disponibles pour les gestionnaires.

## 3.3 Difficultés rattachées à la mise en oeuvre

Durant l'évaluation, on a décelé un certain nombre de difficultés soulevées par la mise en oeuvre de la politique, qui sont résumées brièvement ci-après.

#### 3.3.1 Mise en oeuvre de la politique durant l'étape de reconstitution de la fonction

Durant les entrevues, les répondants de nombreux ministères ont indiqué que l'une des principales difficultés éprouvées dans la mise en oeuvre de la politique est la nécessité de reconstituer la fonction d'évaluation afin de répondre aux demandes actuelles. On devrait considérer cette difficulté fondamentale à la lumière des autres problèmes décelés dans cette section.

#### 3.3.2 Travail préliminaire à la mise en oeuvre de la politique

Cette reconstitution a notamment exigé de se concentrer sur la préparation du « travail préliminaire » touchant la mise en oeuvre de la nouvelle politique (p. ex. embauche de personnel, planification, élaboration de mécanismes de mesure du rendement). Selon les réponses recueillies, la mise en oeuvre de la politique d'évaluation exigera un « changement culturel » au sein de nombreux ministères, notamment des rôles évolutifs pour les gestionnaires de programme, la fonction d'évaluation et les cadres supérieurs. Ce changement exigera du temps, des ressources et du soutien de la part des cadres supérieurs.

Les études de cas ont montré que le niveau de participation des gestionnaires de programme variait selon le ministère, allant de la participation importante à tous les aspects et étapes du projet, à une participation plus restreinte, en particulier à cause des contraintes de temps. Quelques ministères ont déclaré qu'ils avaient déployé des

efforts importants pour le développement des capacités d'évaluation parmi les gestionnaires de façon à ce qu'il puissent participer davantage au processus d'évaluation et d'élaboration des CGRR.

### 3.3.3 Restrictions en matière de crédits budgétaires et de personnel

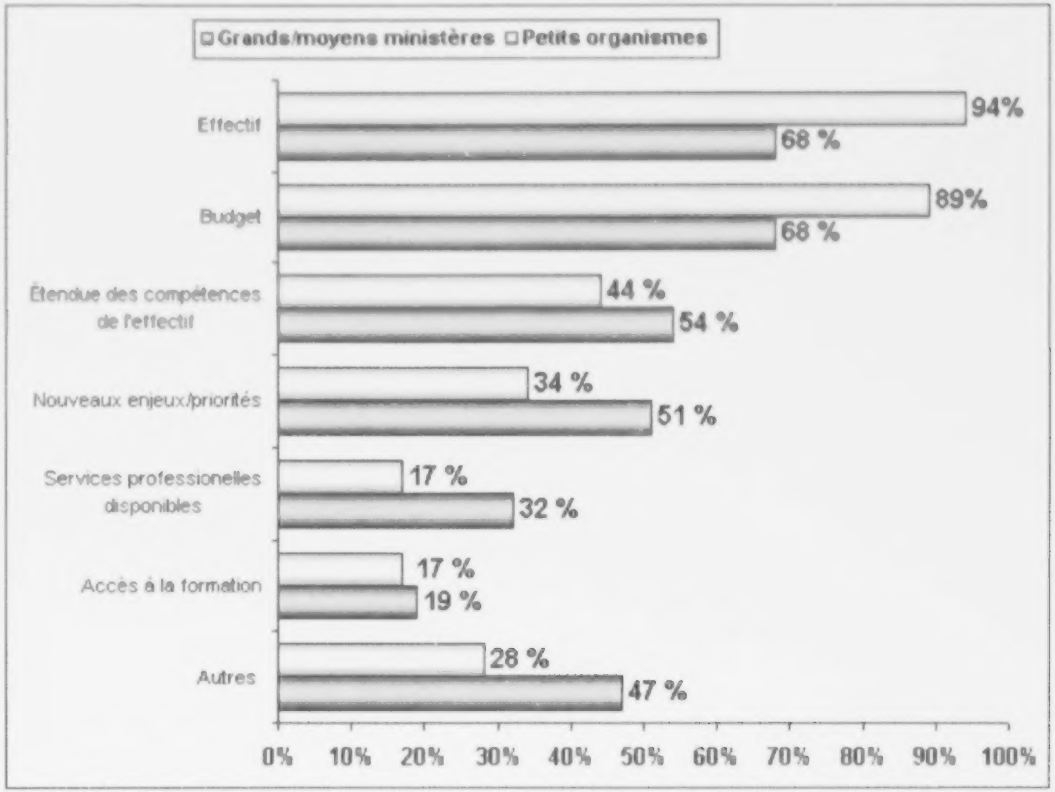
Comme il a été mentionné précédemment, il existe actuellement une pénurie importante d'évaluateurs dans les ministères qui, selon les estimations, se chiffrerait à environ 40 % au niveau des évaluateurs déjà formés. Les entrevues avec les principales personnes interrogées ont indiqué que l'effectif actuel et la demande croissante en évaluateurs qualifiés ont eu des répercussions majeures sur leur réussite en matière de recrutement et de développement des capacités.

Les répondants ont également fait état d'un vaste éventail d'enjeux et de restrictions liées aux obstacles à la mise en oeuvre de la politique d'évaluation (figure 6). Cependant, pour la plupart des ministères et organismes, les principaux obstacles sont rattachés aux exigences élémentaires en matière d'infrastructure.

Soixante huit pour cent des répondants des ministères de grande taille et de taille moyenne ont indiqué une pénurie d'employés et une absence de budget d'évaluation comme principaux obstacles à la mise en oeuvre de la politique. Ils ont également précisé que l'étendue des compétences de l'effectif actuel (54 %) et les nouveaux enjeux et priorités au sein de leur organisation (51 %) demeuraient d'importantes difficultés. Par ailleurs, le roulement de personnel constitue un autre obstacle majeur dans les ministères de grande taille et de taille moyenne.

Ces préoccupations sont en réalité plus importantes parmi les petits organismes, 94 % des répondants ayant également indiqué une pénurie de personnel et 89 % un manque de budget. L'étendue des compétences de l'effectif actuel (44 %) a également été mentionnée comme constituant un obstacle majeur à la mise en oeuvre.

**Figure 6 - Obstacles à la mise en oeuvre de la politique**




**3.3.4 Difficultés de recrutement, de formation et de perfectionnement**

Le développement de la collectivité est particulièrement difficile pour la collectivité de l'évaluation, compte tenu de sa taille relativement petite. En d'autres termes, certaines méthodes traditionnelles de recrutement professionnel au sein du gouvernement fédéral ne sont pas adaptées ou efficaces pour cibler ce groupe professionnel spécialisé relativement petit.

Par ailleurs, la collectivité éprouve manifestement des difficultés semblables dans le domaine de la formation et du perfectionnement professionnel. Dans ce domaine, les possibilités pour les petits groupes sont relativement coûteuses par comparaison à celles offertes aux groupes professionnels plus grands.

**3.3.5 Exigences de la politique sur les paiements de transfert**

Pour les ministères de grande taille et de taille moyenne, l'impact perçu du volume de travail au titre des CGRR est mitigé. Les résultats de l'enquête (tableau 6) montrent que

25 % (8/32) des répondants ont accompli « beaucoup moins » dans au moins un domaine du travail d'évaluation (mesure du rendement, évaluations, conseils stratégiques ou autres) et que 44 % (14/32) des répondants avaient accompli « un peu moins » en 2000-2001 pour satisfaire aux exigences de la politique sur les paiements de transfert (PPT) du SCT. Seulement 7 % (2/27) des répondants ont indiqué qu'ils ont accompli « beaucoup moins » alors que 41 % (11/27) des répondants ont estimé avoir accompli « un peu moins » en 2001-2002.

### Tableau 6 - Pourcentage de ministères touchés par la politique sur les paiements de transfert du SCT en 2001-2002 et en 2002-2003

| **« Un peu moins »** | **2001-02** | **2002-03** |
|---|---|---|
| Dans au moins **un** des domaines suivants : mesure du rendement, évaluations, conseils stratégiques ou autres afin de répondre aux exigences de la politique sur les paiements de transfert | 43,7 | 40,7 |
| Dans au moins **deux** des domaines suivants : mesure du rendement, évaluations, conseils stratégiques ou autres | 18,7 | 25,9 |
| Dans au moins **trois** des domaines suivants : mesure du rendement, évaluations, conseils stratégiques ou autres | 12,5 | 11,1 |
| Dans au moins **quatre** des domaines suivants : mesure du rendement, évaluations, conseils stratégiques ou autres | 6,2 | 7,4 |
| **« Beaucoup moins »** | **2001-02** | **2002-03** |
| Dans au moins **un** des domaines suivants : mesure du rendement, évaluations, conseils stratégiques ou autres domaines pour répondre aux exigences de la politique sur les paiements de transfert | 25,0 | 7,4 |
| Dans au moins **deux** des domaines suivants : mesure du rendement, évaluations, conseils stratégiques ou autres | 9,4 | 7,4 |
| Dans au moins **trois** des domaines suivants : mesure du rendement, évaluations, conseils stratégiques ou autres | 3,1 | 0 |
| Dans au moins **quatre** des domaines suivants : mesure du rendement, évaluations, conseils stratégiques ou autres | 0 | 0 |

En général, ces résultats peuvent sous-entendre que si la politique n'a pas eu beaucoup d'incidence sur la capacité de certains ministères et organismes à fournir des services dans d'autres domaines de l'évaluation, une portion importante des répondants (69 %) accomplissent en réalité moins de travail dans au moins un domaine à cause de la politique.

Parmi les incidences de la mise en oeuvre de la PPT, selon de nombreux chefs de l'évaluation et de représentants des secteurs des programmes du SCT, citons l'accent

mis dans bon nombre de cas sur le processus au lieu du contenu par le gestionnaire. Cela pourrait donner lieu à l'élaboration d'une méthode de style « liste de contrôle » pour la mesure du rendement et l'évaluation au lieu d'une véritable reconnaissance du bien-fondé et de l'utilité des fonctions. Par exemple, bon nombre de gestionnaires semblent davantage attachés à terminer le CGRR (une exigence de la PPT), sans porter une grande considération aux avantages et difficultés de sa mise en oeuvre effective.

Cette préoccupation ressort de certaines constatations des études de cas d'organismes dans lesquels les CGRR n'avaient pas encore été mis en oeuvre. Dans quelques cas, les gestionnaires de programme ont déclaré qu'ils considéraient la stratégie de mesure du rendement (décrite dans les CGRR) davantage comme un exercice administratif qu'un outil de gestion utile.

Certains répondants ont déclaré qu'il fallait faire preuve de prudence lorsqu'on détermine jusqu'à quel point la mesure du rendement dans un ministère est planifiée plutôt que mise en oeuvre concrètement. Selon les représentants des secteurs des programmes du SCT et des fonctions d'évaluation des ministères et organismes, il y aurait une portion importante de CGRR comportant des stratégies de mesure du rendement planifiées qui n'ont pas encore été mises en application.

**3.3.6 Rôle des gestionnaires de projet dans l'évaluation**

Parmi les difficultés mentionnées durant les entrevues, citons le rôle du gestionnaire de programme dans l'évaluation. Tant les représentants des secteurs des programmes du SCT que ceux des ministères se sont déclarés préoccupés par l'utilité des évaluations pour la prise de décisions stratégiques si la responsabilité de la fonction continue de reposer sur le gestionnaire de programme. On a souligné qu'on aurait tendance à mettre davantage l'accent sur les questions d'exécution du programme ou du processus, et à éviter de poser certaines questions susceptibles d'engendrer des constatations négatives. Mettre l'accent sur les questions de conception et d'exécution représente un aspect crucial de l'évaluation, en particulier si l'évaluation doit servir d'outil aux gestionnaires de programme. Toutefois cet aspect, aux dépens des autres questions, pourrait avoir une incidence sur l'utilité des résultats d'évaluation pour les décisions stratégiques. Au sein des ministères, il sera crucial de trouver un juste équilibre entre les besoins stratégiques et opérationnels globaux (tels que la gestion en vue d'obtenir des résultats stratégiques ou de plus haut niveau) et le besoin d'évaluation des programmes individuels. Les constatations des études de cas montrent que cet équilibre est atteint dans certaines études examinées. Dans certains cas, les évaluations étaient jugées très utiles par le gestionnaire de programme alors que, en même temps, le chef de l'évaluation a déclaré que les résultats d'évaluation étaient utilisés par les cadres supérieurs.

Selon les entrevues avec les principales personnes interrogées, il faut tenir compte de la connaissance de l'évaluation par les gestionnaires de programme, en particulier à la lumière de l'exigence de la nouvelle politique selon laquelle les gestionnaires doivent intégrer la pratique d'évaluation à leur travail. Selon quelques répondants, les gestionnaires de programme devront acquérir une meilleure compréhension de l'évaluation, éventuellement par une formation, pour assurer la mise en oeuvre intégrale de la politique.

Les études de cas ont révélé que même si les gestionnaires de programme ne possédaient pas une connaissance approfondie de la politique, ils connaissaient l'objet des évaluations. Par ailleurs, les gestionnaires de programme de huit grands ministères participaient activement à la planification et à la mise en oeuvre des études d'évaluation, ainsi qu'aux rapports sur ces dernières. De plus, les gestionnaires ont déclaré qu'ils trouvaient, en général, les résultats utiles et qu'ils permettaient de formuler des recommandations applicables.

## 3.4 Rôles et responsabilités du CEE

Cette section contient une brève description de l'évolution du mandat et des rôles du CEE au cours des 18 premiers mois, présente une évaluation de résultats obtenus par le Centre, et expose les commentaires des clients recueillis durant l'évaluation, ainsi que d'autres études récentes.

### 3.4.1 Évolution du mandat et des rôles du CEE

Au cours des 18 premiers mois de mise en oeuvre de la politique, le CEE s'est attaché principalement à expliquer la nouvelle politique et ses exigences, et à faciliter la mise en oeuvre de la politique dans les ministères et organismes. Au fil des ans, la capacité d'évaluation de bon nombre d'organisations a été affectée par des événements tels que l'Examen des programmes. Par conséquent, le CEE s'est engagé dans une large mesure à aider les ministères et organismes à renforcer leur capacité d'évaluation par l'établissement d'une stratégie et d'un plan de perfectionnement de la collectivité, comportant un vaste éventail d'activités.

Après sa première année d'activité, il est devenu évident pour le CEE qu'il existait un besoin interne croissant au sein du SCT, dont le catalyseur a été le Secteur des programmes du SCT. Ce dernier recherchait de l'aide et du soutien pour l'examen des CGRR, des évaluations et la surveillance active. Ainsi, le CEE a consacré de plus en plus de ressources aux responsabilités internes du SCT. Ce besoin interne est le fruit de l'incidence inattendue d'un certain nombre de facteurs :

- La politique sur les paiements de transfert du SCT a imposé des demandes importantes et immédiates sur la collectivité de l'évaluation et le CEE. Le Centre joue maintenant un rôle clé dans l'orientation sur les questions de CGRR.
- La politique de surveillance active a créé une charge de travail supplémentaire sur le Centre et ses ressources, c.-à-d. les équipes de portefeuille.

Par suite de cette évolution du mandat et des rôles du CEE, le Centre s'est davantage centré sur l'encadrement du processus décisionnel rattaché au financement futur des nouveaux programmes. Plus précisément, le CEE joue un rôle dans la surveillance, l'examen et l'évaluation des évaluations individuelles en guise de soutien aux présentations au CT.

### 3.4.3 Résultats provisoires du CEE

Le CEE a axé ses efforts à la fois à l'extérieur des ministères et organismes, et à l'interne aux ministres du CT et au SCT, dans le but d'aider à la réalisation d'un certain

nombre de résultats clés (voir le tableau 7). Ces résultats sont en général atteints à plus long terme à l'échelle du système, ce qui représente un facteur important dans l'évaluation du rendement sur une période de 18 mois.

### Tableau 7 - Résultats désirés du CEE

| Ministères | Ministres du CT et SCT |
|---|---|
| ■ Effectif compétent et capacité suffisante<br>■ Pratiques d'évaluation améliorées<br>■ Intégration de l'évaluation aux pratiques de gestion<br>■ Rapports d'évaluation crédibles, opportuns et corroborés pour la prise de décisions et la responsabilisation | ■ Évaluer l'efficacité des programmes<br>■ Informer sur les décisions de financement touchant les programme et l'affectation des fonds<br>■ Présenter les résultats du rendement au Parlement et aux Canadiens |

Durant cette période, les quatre grands rôles du CEE, à la lumière desquels il a défini ses plans et activités, sont les suivants :

- orientation et soutien afin d'aider les ministères à repositionner la fonction d'évaluation;
- perfectionnement de la collectivité afin d'aider au développement des capacités;
- intégration des résultats au processus décisionnel;
- centre d'expertise en évaluation.

#### 3.4.3.1 Leadership et soutien afin d'aider les ministères à repositionner la fonction

En 18 mois, le CEE a accompli des progrès grâce à un certain nombre de réalisations, notamment :

- attribution de 8,6 millions de dollars aux ministères pour mettre en valeur et accroître la capacité d'évaluation; rétablissement de réseaux d'évaluation au sein du gouvernement fédéral, et utilisation de ce réseau pour mettre en évidence le repositionnement de la fonction d'évaluation dans les ministères;rétablissement de la présence de l'évaluation sur le Web avec des sujets actuels et des conseils sur les pratiques d'évaluation;orientation sur les CGRR pour les évaluateurs et gestionnaires, y compris des ateliers, un Guide pour la réalisation des CGRR, une approche et une orientation stratégiques, une compilation des pratiques exemplaires; élaboration d'un CGRR pour la politique.

On a pu ainsi préparer le terrain pour continuer à réaliser des progrès dans la mise en oeuvre de la politique au sein des ministères.

#### 3.4.3.2 Perfectionnement de la collectivité pour aider au développement des capacités

Le CEE a réalisé des progrès en matière d'obtention de résultats dans le domaine de perfectionnement de la collectivité qui aideront à préparer le terrain pour le perfectionnement futur de la collectivité et le développement des capacités. Parmi les résultats, citons :

- établissement d'une stratégie de perfectionnement de la collectivité pour la collectivité d'évaluation du gouvernement fédéral;
- élaboration de profils démographiques et de compétences pour les évaluateurs professionnels au gouvernement fédéral;
- coordination et soutien des mesures de recrutement d'évaluateurs professionnels à l'échelle de la collectivité;
- élaboration d'un programme de formation et de perfectionnement pour les évaluateurs en exercice;
- établissement d'un mécanisme d'Échange d'idées novatrices afin de favoriser l'échange des pratiques exemplaires au sein de la collectivité.

#### 3.4.3.3 Intégration des résultats au processus décisionnel

Les résultats obtenus par le CEE durant les 18 premiers mois de mise en oeuvre de la politique comprennent :

- examen, analyse et formulation de conseils aux analystes du SCT sur les CGRR appuyant la politique sur les paiements de transfert (plus de 360 CGRR),
- établissement de bases de données afin de surveiller l'état et le rendement de la fonction d'évaluation dans les ministères et organismes, et d'assurer le suivi des tendances et enjeux en matière d'évaluation dans l'ensemble du système.

Ces résultats faciliteront l'atteinte des objectifs finaux d'amélioration de la conception et du rendement des programmes de paiement de transfert, et l'usage accru des résultats d'évaluation au SCT et par les ministres du CT.

#### 3.4.3.4 Centre d'expertise en évaluation

Le Centre a joué un rôle important dans la prestation de savoir-faire en matière d'évaluation à de nombreux intervenants en dehors des ministères et organismes. Les gouvernements étrangers, par exemple, demandent régulièrement des conseils sur la pratique d'évaluation au Canada, en raison de la réputation dont jouit le Canada au sein des organes internationaux tels que l'OCDE. En général, on prodigue des conseils et formule des avis sur la pratique d'évaluation aux entités suivantes :

- visites de délégations étrangères;
- questions d'évaluation de tous les secteurs du SCT;
- ministres du CT;

- gouvernements provinciaux et autres paliers de gouvernement;
- réponses au Comité des comptes publics, au Bureau du vérificateur général et autres questions externes sur l'évaluation.

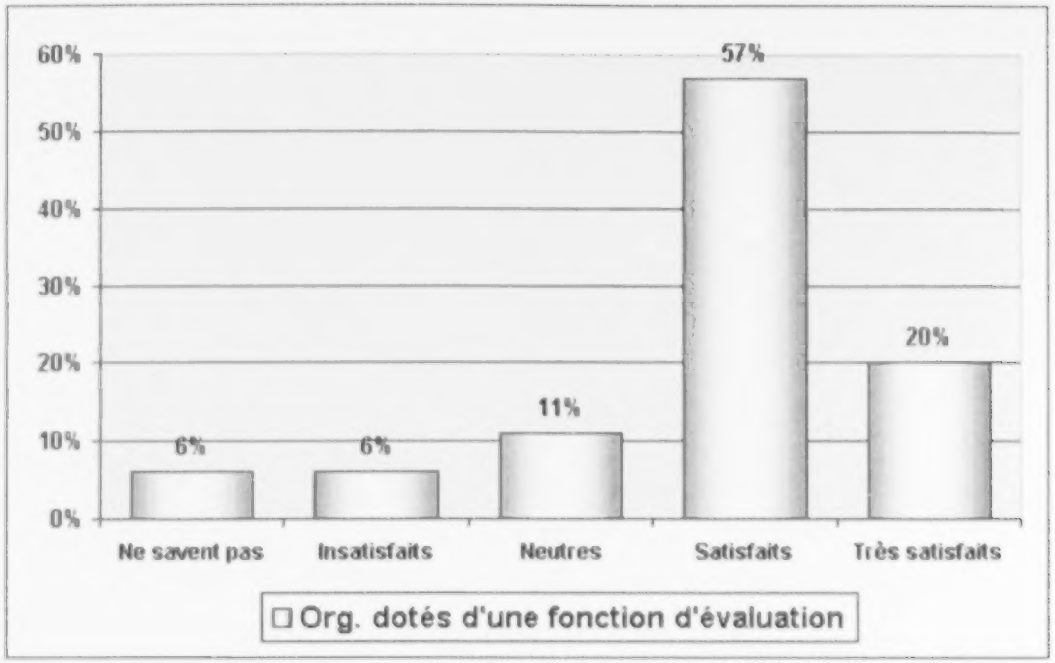
#### 3.4.4 Commentaires des clients sur le CEE

Les commentaires des clients sur le CEE ont été recueillis auprès d'un certain nombre de sources, y compris lors de l'enquête auprès de la collectivité de l'évaluation effectuée pour la présente évaluation, des entrevues avec les principales personnes interrogées, des études de cas, de l'enquête pour évaluer les besoins des utilisateurs auxquels on pourrait répondre à l'aide des produits et services dans le cadre de la refonte du site Web du CEE, et une étude de l'effectif et du profil des compétences actuels de la collectivité de l'évaluation. Ces constatations sont structurées en fonction du niveau de connaissances du CEE, de ses rôles et responsabilités ainsi que de ses produits et services.

##### 3.4.4.1 Niveau de satisfaction globale à l'égard du CEE

Les résultats montrent que les ministères et organismes ayant une fonction d'évaluation (n=42) ont indiqué qu'ils sont globalement satisfaits du CEE. Cette constatation correspond à l'information recueillie durant les entrevues avec les principales personnes interrogées. Selon les résultats de l'enquête présentés à la figure 7, 57 % se sont déclarés satisfaits du Centre, 20 % très satisfaits et seulement 6 % insatisfaits.

**Figure 7 - Niveau de satisfaction globale à l'égard du CEE**




**3.4.4.2 Connaissance qu'ont les clients du CEE**

L'enquête menée auprès des ministères et organismes indique que la collectivité de l'évaluation connaît le Centre ainsi que ses produits et services. Soixante dix sept pour cent (77 %) des répondants ont déclaré qu'ils connaissaient « un peu » ou « très bien » le CEE. Cependant, les réponses émanant des ministères de grande taille et de taille moyenne sont très différentes de celles des petits organismes qui n'ont qu'une fonction d'évaluation limitée ou inexistante.

Comparés aux petits organismes, les ministères plus importants connaissent mieux le CEE. Quarante six pour cent (46 %) indiquent le connaître « un peu », tandis que 54 % de répondants affirment le connaître « très bien ». Les petits organismes sont beaucoup moins familiers avec le CEE, 26 % des répondants seulement ayant déclaré le connaître « un peu », et 69 % des répondants ont indiqué ne connaître « pas du tout » le Centre.

Selon les études de cas, les gestionnaires de programme connaissent peu le CEE; il est cependant important de noter que le principal contact que le CEE a avec les ministères se situe au niveau du personnel de la fonction d'évaluation. Les représentants du secteur de l'évaluation des ministères ont indiqué que le CEE les avait soutenus en tant que conseiller pour bon nombre de leurs projets de CGRR présentés pour examen dans le cadre des études de cas.

#### 3.4.4.2 Rôles et responsabilités du CEE

Dans l'enquête, on a également demandé aux ministères et organismes d'indiquer le niveau d'importance et de satisfaction à l'égard des rôles et responsabilités actuels du CEE. Certaines de ces catégories comportent les points suivants : « rôle de premier plan au sein de la collectivité de l'évaluation », « porte-parole de la collectivité au sein du gouvernement du Canada » et « mise en valeur des ressources et du potentiel du ministère ou de l'organisme ». Ici également, les réponses des ministères de grande taille et de taille moyenne et des petits organismes varient considérablement, les niveaux de satisfaction les plus faibles émanant des petits organismes.

Comme il est indiqué au tableau 8, les niveaux d'importance enregistrés auprès des petits organismes vont de « neutre » à « important », et de « important » à « très important » dans les ministères de grande taille et de taille moyenne. Cette différence de niveaux peut être attribuable au plus faible niveau de connaissance du Centre et des échanges avec ce dernier de la part des petits organismes. Dans les cas des ministères et organismes connaissant bien le CEE, les niveaux de satisfaction oscillent entre « neutre » et « satisfait ».

Dans certains cas, il existe un écart significatif entre le niveau d'importance et le niveau de satisfaction à l'égard des rôles et responsabilités particuliers du CEE. Dans ces cas, les répondants y accordent généralement une grande importance, mais n'indiquent qu'un niveau de satisfaction moyen. Ces cas concernent le « développement des capacités du ministère et de l'organisme », pour laquelle les répondants ont indiqué, en moyenne, y accorder une grande importance (4,3) mais être neutres quant au niveau de satisfaction (3,4). Dans le cas des ministères de grande taille et de taille moyenne, on a accordé une très grande importance au « porte-parole de la collectivité au sein du gouvernement du Canada » (4,7), mais un niveau de satisfaction moyen seulement (3,5). Certains soutiennent que le CEE devrait accorder plus d'attention à ces secteurs afin d'accroître le niveau de satisfaction dans les secteurs plus importants pour la collectivité.

### Tableau 8 - Niveaux d'importance et de satisfaction

| Rôles et responsabilités du CEE | Petits organismes | | Ministères de grande taille/de taille moyenne | |
|---|---|---|---|---|
| | Importance | Satisfaction | Importance | Satisfaction |
| Rôle de leadership au sein de la collectivité de l'évaluation | 3,6 | 4,0 | 4,5 | 3,8 |
| Porte-parole de la collectivité au sein du gouvernement du Canada | 3,1 | S.o. | 4,7 | 3,5 |
| Développement des capacités au sein des ministères et organismes | 3,8 | 3,0 | 4,4 | 3,5 |

Niveau d'importance : 1= très peu important, 2=peu important, 3=neutre, 4=important, 5=très important

Niveau de satisfaction : 1=très insatisfait, 2=insatisfait, 3=neutre, 4=satisfait, 5=très satisfait

Un certain nombre de constatations sur les rôles et responsabilités du CEE ressortent des entrevues avec les principaux répondants. À la lumière des difficultés actuelles de mise en oeuvre de la politique d'évaluation, la plupart des personnes interrogées de la collectivité de l'évaluation ont indiqué la nécessité fondamentale de se doter d'une organisation chargée de la coordination et de l'expertise-conseil, comme le CEE. Des niveaux semblables de soutien à une telle organisation sont accordés par les intervenants de l'extérieur tels que le BVG et les associations professionnelles d'évaluateurs (Société canadienne d'évaluation). Dans les entrevues menées au SCT, les représentants des secteurs des programmes ont indiqué que le CEE devrait assumer un rôle de soutien en se chargeant de l'examen des rapports d'évaluation et de la coordination du travail d'évaluation rattaché aux initiatives horizontales.

#### 3.4.4.3 Produits et services du CEE

On a également demandé aux répondants d'indiquer le niveau d'importance et le niveau de satisfaction accordés à un certain nombre de produits et services du CEE. Les données des organisations dotées d'une fonction d'évaluation sont présentées au tableau 9. Les résultats montrent que la « distribution de CV » et les « salons de l'emploi » sont relativement moins importants comparés aux autres produits et services du CEE, ce qui montre qu'ils ne sont pas prioritaires pour la collectivité.

Un certain nombre de produits et services ont reçu une cote élevée en matière d'importance accordée par la collectivité de l'évaluation. Il s'agit des « réunions des chefs de l'évaluation », des « conseils et orientation en guise de soutien à la mise en oeuvre de la politique », des « séances de planification stratégique », du « guide pour la réalisation (ou la mise en valeur) des CGRR », le « site Web » et les « pratiques exemplaires dans le secteur de l'évaluation ». Ce sont les domaines où le CEE devrait continuer à oeuvrer.

Quant aux rôles et responsabilités du CEE, le fossé entre les niveaux d'importance et de satisfaction indique que le CEE devrait améliorer certains de ses produits et services, notamment les « pratiques exemplaires dans le secteur de l'évaluation » et les questions rattachées au « site Web » dans le cas des ministères de grande taille et de taille moyenne.

### Tableau 9 - Niveaux d'importance et de satisfaction à l'égard des produits et services du CEE

| Produits et services du CEE | Ministères de grande taille/de taille moyenne | |
|---|---|---|
| | Importance | Satisfaction |
| | | |

| | | |
|---|---|---|
| Réunions des chefs de l'évaluation | 4,4 | 4,0 |
| Conseils et orientation en guise de soutien à la mise en oeuvre de la politique | 4,2 | 3,7 |
| Séances de planification stratégique - chefs de l'évaluation | 4,3 | 4,0 |
| Guide pour la réalisation (ou la mise en valeur) des CGRR | 4,1 | 3,7 |
| Site Web | 4,3 | 3,2 |
| Providing best practices in evaluation | 4,2 | 3,0 |
| Exposés sur divers sujets portant sur l'évaluation | 4,1 | 3,6 |
| Vision stratégique au titre des CGRR | 3,9 | 3,3 |
| Forum de perfectionnement de la collectivité | 4,1 | 3,7 |
| Échange d'idées novatrices | 3,9 | 3,4 |
| Communications par courrier électronique | 3,9 | 3,8 |
| Parrainage de programmes de perfectionnement pour les évaluateurs (p. ex., stages de perfectionnement) | 3,7 | 3,3 |
| Réunions du comité consultatif supérieur | 3,8 | 3,6 |
| Distribution de CV | 3,4 | 3,2 |
| Salons de l'emploi | 3,4 | 3,1 |
| Niveau d'Importance : 1=très peu important, 2=pas important, 3=neutre, 4=important, 5=très important<br><br>Niveau de satisfaction : 1=très insatisfait, 2=insatisfait, 3=neutre, 4=satisfait, 5=très satisfait | | |

Les entrevues avec les principales personnes interrogées indiquent qu'on est satisfait des produits et services fournis par le CEE, mais qu'on a besoin d'autres produits et services, ainsi que d'améliorations des produits et services actuels. Par exemple, on a besoin de plus de conseils stratégiques et d'avis sur le contenu en plus des conseils axés sur le processus; l'élaboration de meilleures pratiques et des exemples; une cohésion des messages et avis aux analystes du SCT et des ministères; un calendrier et un volume important de renseignements détaillés dans l'examen des rapports d'évaluation pour les analystes du SCT; la communication du mandat et des rôles à la collectivité de l'évaluation et aux intervenants externes, et une collaboration plus étroite avec les analystes du SCT.

**3.4.4.5 Orientation et point de mire futurs**

Un certain nombre de sources procurent une orientation au CEE et lui indiquent le

domaine vers lequel le CEE devrait orienter ses efforts à l'avenir. Dans une enquête précédente[14] auprès des collectivités de l'évaluation et de la vérification interne, on a demandé aux employés des 59 ministères et organismes sur quels domaines le Centre d'excellence du SCT devrait, à leur avis, mettre l'accent. Ils ont répondu que le CEE devrait jouer un rôle de premier plan, « en exerçant une fonction centralisée dans l'établissement de la capacité nécessaire, des normes, des politiques et même dans la prestation des services de formation et de perfectionnement ». De plus, les répondants ont indiqué le besoin d'intégrer dans la fonction centralisée l'éducation des rôles des ministères clients et la collectivité fonctionnelle de l'initiative d'évaluation.

Comme il est indiqué au tableau 10, l'enquête réalisée auprès de la collectivité de l'évaluation dans le cadre de la présente étude d'évaluation indique que le point de mire du CEE devrait être le perfectionnement de la collectivité, notamment le recrutement et l'aide à la gestion du personnel, en fournissant des pratiques exemplaires et de l'aide à la formation, et en offrant des ateliers et des outils.

Parmi les autres domaines clés dans lesquels le CEE devrait, de l'avis de la collectivité, jouer un rôle, citons les suivants : faciliter les communications, établir des réseaux et assurer la coordination entre les membres de la collectivité et les autres intervenants tels que les analystes du SCT, fournir l'orientation et des conseils stratégiques sur les questions clés d'évaluation, promouvoir le rôle de « porte-parole » au nom de la collectivité et trouver du financement et des ressources complémentaires pour les ministères et organismes.

## Tableau 10 - Domaines d'orientation future

Compte tenu de vos besoins, vers quoi le CEE devrait-il orienter ses efforts à l'avenir? (réponses codées à une question ouverte; plusieurs réponses possibles)

| Réponse | Fréquence |
|---|---|
| Développement de la collectivité (recrutement, gestion du personnel, pratiques exemplaires, aide à la formation, ateliers et outils) | 17 |
| Communications, réseautage et coordination entre les membres de la collectivité et les autres intervenants (c. à-d. analystes du SCT) | 10 |
| Orientation, conseils stratégiques | 6 |
| Porte-parole | 5 |
| Développement des capacités d'évaluation | 5 |
| Obtenir du financement et des ressources complémentaires pour les ministères | 5 |
| Site Web | 3 |
| Aide aux petits organismes | 2 |
| | |

| | |
|---|---|
| Obtenir du financement complémentaires pour le CEE | 1 |

Les entrevues avec les principales personnes interrogées ont également souligné un certain nombre de secteurs auxquels le CEE devrait participer davantage. Les principales personnes interrogées ont fait état des ressources limitées du CEE, et bon nombre de répondants ont été réticents à s'exprimer sur les rôles étendus au-delà des activités actuelles. Les personnes interrogées ont reconnu que la mise en oeuvre intégrale de la politique exigerait un changement culturel, afin de créer un environnement dans lequel les gestionnaires pourraient intégrer la pratique d'évaluation à leur travail. Bon nombre ont indiqué que le CEE peut jouer un rôle de premier plan en aidant les ministères à instaurer ce changement culturel, tout en reconnaissant les difficultés à long terme, les ressources et le soutien des cadres supérieurs que cela exigerait.

Les participants aux études de cas ont également recommandé certains secteurs sur lesquels le CEE devrait se pencher davantage à l'avenir, notamment fournir de l'orientation dans les secteurs suivants : établissement des coûts des évaluations, choix quant au niveau des évaluations, attentes du SCT en matière d'évaluation, domaines souples en évaluation, élaboration de CGRR et échange des leçons tirées entre ministères.

## 4.0 Conclusions

### 4.1 Progrès réalisés dans la mise en oeuvre

Étant donné qu'on se trouve au premier stade de la mise en oeuvre, on peut conclure qu'on a réalisé des progrès raisonnables dans la mise en oeuvre de la politique, et malgré les diverses difficultés contextuelles telles que :

- le remaniement et(ou) la redéfinition de la fonction au sein de nombreux ministères;
- une pénurie importante d'évaluateurs qualifiés au sein des secteurs.

Les petits organismes accusent un retard en ce qui a trait aux progrès réalisés dans la mise en oeuvre, bon nombre ayant une capacité d'évaluation minimale ou inexistante. Jusqu'à présent, la plupart des progrès mesurés sur le plan de la mise en oeuvre de la politique ont été enregistrés dans les ministères de grande taille et de taille moyenne qui étaient déjà dotés d'une certaine capacité d'évaluation avant la mise en oeuvre de la politique. Les petits organismes ne sont toujours pas en mesure de répondre aux exigences de la nouvelle politique. On devrait prendre des mesures complémentaires pour s'assurer que ces organismes connaissent la politique ainsi que le CEE et ses produits et services, et qu'ils disposent du soutien nécessaire pour choisir et mettre en oeuvre les aspects pertinents de la politique compte tenu de leur contexte particulier.

### 4.2 Difficultés et obstacles concernant la mise en oeuvre

Le niveau de productivité accru de la fonction au cours des deux dernières années ne pourra se maintenir que si l'on déploie des efforts importants pour combler les lacunes en matière de budget et de ressources humaines qui caractérisent actuellement la fonction d'évaluation.

Selon les prévisions, les volumes de travail devraient subir une augmentation d'environ 200 % au cours des deux prochaines années, alors que le nombre d'employés chargés de l'évaluation ne devrait augmenter que de 20 à 30 % seulement au cours de la même période. Pour soutenir la demande accrue de productivité de la fonction d'évaluation, après la mise en application des diverses politiques et méthodes de mesure des résultats, il faudra prévoir des augmentations comparables à la fois des budgets et du personnel. Lors du développement des capacités de la fonction d'évaluation dans l'ensemble du gouvernement, il demeurera important de veiller au maintien du soutien ministériel de la fonction d'évaluation au-delà de la mise en oeuvre intégrale de la politique.

Pour avancer dans le règlement des questions de perfectionnement de la collectivité telles que le maintien en poste, la formation et le perfectionnement professionnel, il faudra faire preuve de créativité afin de trouver des solutions de rechange aux méthodes traditionnelles de recrutement et de formation des professionnels adoptées actuellement par le gouvernement fédéral. En raison de la taille relativement modeste de la collectivité, il faudra établir et maintenir des partenariats et des réseaux permanents avec les associations professionnelles externes et les groupes internes du secteur de l'évaluation. Bien que cette approche exige des ressources importantes au départ, elle permettra vraisemblablement de régler plus rapidement ces questions que les méthodes actuelles.

## 4.3 Rôles et responsabilités du CEE

Il est fondamental que le CEE continue de jouer un rôle de premier plan en aidant la collectivité de l'évaluation à mettre en oeuvre la politique. Jusqu'à présent, le CEE a réussi dans ce rôle, compte tenu du nombre de difficultés auxquelles il a été confronté au cours des 18 derniers mois. Si, selon les constatations de l'évaluation provisoire, il reste des progrès à accomplir dans la mise en oeuvre de la politique, il faudra un groupe centralisateur prêt à jouer un rôle de premier plan, semblable à celui assumé par le CEE au cours des 18 premiers mois. Les principaux secteurs exigeant un leadership permanent sont la promotion de l'importance de l'évaluation auprès des cadres supérieurs, le soutien de la mise en valeur globale des ressources, la formation, les outils et les guides de soutien de la mise en oeuvre de la politique, et la définition des pratiques exemplaires pour diffusion au sein de la collectivité.

Au cours des deux prochaines années, le CEE devra également continuer d'encourager le SCT à utiliser les résultats des évaluations dans le processus décisionnel. Selon les constatations de l'évaluation provisoire relevées lors des entrevues avec les secteurs du SCT, le CEE doit davantage participer à l'analyse des CGRR et aux évaluations rattachées aux présentations. Compte tenu de l'accroissement important du nombre d'évaluations prévues au cours des deux prochaines années et au-delà, le besoin de soutien devrait s'accroître de façon substantielle durant cette période.

## Notes complementaires :

(1) Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats : Politique d'évaluation - Centre d'excellence en évaluation, Secrétariat du Conseil du Trésor.

(2) L'enquête auprès de la collectivité de l'évaluation a été réalisée par Trevor Bhupsingh Consulting.

(3) Les entrevues avec les principales personnes interrogées ont été réalisées par Goss Gilroy Inc. Compte tenu du calendrier parallèle de l'évaluation de la politique de vérification, certaines entrevues avec les principales personnes interrogées ont été menées conjointement avec un intervieweur de chaque équipe d'évaluation présente. Les principales personnes interrogées ont eu le choix entre une entrevue distincte ou conjointe.

(4) Les études de cas ont été réalisées par Conseils et Vérification Canada.

(5) Secrétariat du Conseil du Trésor, 2000.

(6) Communications internes.

(7) Politique d'évaluation du Conseil du Trésor, 2001.

(8) Étude de Conseils et Vérification Canada, 2000.

(9) Estimation des ETP selon l'étude de Conseils et Vérification Canada réalisée en 2000.

(10) L'augmentation est de 218 % lorsqu'on la compare aux 57 CGRR produits en 2000-2001.

(11) L'augmentation estimative est de 193 % lorsqu'on la compare aux 85 études d'évaluation produites en 2000-2001.

(12) L'augmentation estimative est de 112 % lorsqu'on la compare aux 45 études sur la mesure du rendement produites en 2000-2001.

(13) Le nombre réel approuvé au moment de la collecte des données (juillet 2002) était de 116 rapports d'évaluation dont198 n'étaient pas encore approuvés. Selon le taux d'achèvement de 2001-2002, cela donne à titre estimatif 249 évaluations achevées d'ici la fin de l'exercice 2002-2003 dont 65 non encore approuvées.

(14) 2001, Centre de psychologie du personnel de la Commission de la fonction publique du Canada.

Mise à jour : 2003-05-16 **Haut de la page** Avis importants